

UNIVERSITÉ DE PARIS.— FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION INTÉRIEURE
DES
PAYS DE PROTECTORAT

SON APPLICATION AU MAROC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 8 novembre 1913, à 3 h.

PAR

M. REVILLIOD

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE.
Suffragants : { MM. RENAULT, professeur.
BERNARD, agrégé.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1913

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

65061.
UNIVERSITÉ DE PARIS.— FACULTÉ DE DROIT

L'ORGANISATION INTÉRIEURE
DES
PAYS DE PROTECTORAT

SON APPLICATION AU MAROC

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le samedi 8 novembre 1913, à 1 h. 1/2



PAR

M. REVILLIOD

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE.
Suffragants : { MM. RENAULT, *professeur*.
BERNARD, *agrégé*.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1913



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- Abdesselem (Taleb).** — L'organisation financière de l'Empire marocain, 1911.
- André (J. d').** — L'Angleterre et ses colonies autonomes, 1910.
- Baffeleuf (A.).** — Les impôts en Annam, 1910.
- Beau.** — Situation de l'Indo-Chine, de 1902 à 1907, 2 vol.
- Breton (M.).** — Le budget général de l'Indo-Chine, 1907.
- Chailley (J.).** — Le régime des protectorats, 1899.
- Chéneau (A.).** — Du protectorat français en Annam, au Tonkin et au Cambodge, 1904.
- Dardenne (A.).** — Les emprunts publics et le régime de décentralisation financière dans les colonies françaises et les pays de protectorat, Paris, 1908.
- Deloncle (L.).** — Statut international du Maroc, 1912.
- Demorgny (G.).** — Les principales réformes financières en Indo-Chine, de 1897 à 1899, 1900.
- Despagnet (F.).** — Essai sur les protectorats, 1896.
- Dianous (de).** — Notes sur la législation tunisienne, 1898.
- Diguet.** — La situation économique de l'Indo-Chine française, 1905.
- Douan-vinh-phuan.** — La France d'Asie et son avenir, 1909.
- Doumer (P.).** — Situation de l'Indo-Chine, 1902.
- Dreyfus (P.).** — Le Cambodge économique, 1910.
- Dubois (M.).** — Systèmes coloniaux et peuples colonisateurs, 1895.
- Engelhardt.** — Les protectorats de l'Indo-Chine française.
- Foucher (L.).** — De l'évolution du protectorat de la France sur la Tunisie, 1897.
- François (G.).** — Finances coloniales. Le budget local des colonies. 1903.
- Ganter (A.).** — Législation de l'Annam et du Tonkin.
- Girault (A.).** — Principes de colonisation et de législation coloniale, 1908.

- Gourdin (A.)**. — La politique française au Maroc, 1906.
Hachenbürger (M.). — De la nature juridique du protectorat français, 1896.
Jacobé de Naurois (E.). — Le protectorat. Théorie générale et application aux protectorats français, 1910.
Lanessan (J.-L. de). — La Tunisie, 1887.
 — La colonisation en Indo-Chine, 1905.
Lebœuf. — La protection diplomatique et consulaire des indigènes au Maroc.
Lombard (A.). — La Banque d'Etat du Maroc, 1911.
Loth. — La Tunisie et l'œuvre du protectorat français, 1907.
Mérignhac. — Précis de législation et d'économie coloniales, 1912.
Messimy (A.). — Notre œuvre coloniale, 1910.
Pansa (H). — L'avenir de la Tunisie, 1902.
Perrot (F). — La société annamite, 1902.
Petit (Emile). — Des effets du protectorat relativement à la souveraineté intérieure de l'Etat protégé, 1900.
Petit (Edouard). — Organisation des colonies françaises et des pays de protectorat, 1895.
Pignet (V.). — La colonisation française dans l'Afrique du Nord, 1912.
Quellien (A.). — La politique musulmane dans l'Afrique occidentale française, 1910.
Regismancet (C.). — Questions coloniales, 1910-1912.
Rouard de Card (E.). — Les traités de protectorat conclus par la France en Afrique, 1897.
 — Les traités entre la France et le Maroc, 1898.
 — Le protectorat de la France sur le Maroc, 1905.
 — Les traités de la France avec les pays de l'Afrique du Nord, 1906.
Russier et Brenier. — L'Indo-Chine française, 1911.
Tual (C.). — Nos droits de protection au Maroc, 1904.
Vaulx (de). — La France et le Maroc, 1903.
Wilhelm. — Théorie juridique du protectorat.
Yon (A.). — Madagascar. Histoire. Colonisation. Organisation, 1905.

Périodiques.

- Annales de l'Ecole libre des sciences politiques.*
Bulletin du Comité de l'Afrique française.
Bulletin de l'Institut colonial français.
Bulletin de l'Office colonial.
Bulletin officiel de l'Indo-Chine française.

Bulletin officiel du protectorat de l'Annam et du Tonkin.

Journal officiel.

La Dépêche coloniale.

La Tribune des colonies et des protectorats.

Les Annales coloniales.

Revue coloniale.

Revue de droit international public.

Revue des questions diplomatiques et coloniales.

Revue des colonies et des pays de protectorat.

Revue maritime et coloniale.

Revue politique et parlementaire.

PARTIE PRÉLIMINAIRE

NOTIONS GÉNÉRALES

Les intérêts des nations colonisantes conseillent de laisser aux pays soumis à la colonisation la plus grande somme de liberté possible, afin de faire mieux accepter le nouveau régime de dépendance, et de ne pas apporter une trop grande perturbation dans les usages locaux pour ne pas arrêter le développement économique.

Les grandes nations européennes désireuses d'étendre leur sphère d'influence, et parmi elles la France, ont donc été amenées à chercher une méthode de colonisation assez souple pour répondre à ces deux règles :

1° Laisser une grande part à l'autonomie locale ;

2° Etablir d'une manière suffisamment solide le contrôle de la nation colonisante.

Cette méthode n'était possible que par le protectorat. « Sans transporter la métropole dans les pays lointains, dit un auteur qui a savamment étudié cette question (Despagnet, *Essai sur les protectorats*, p. 408 et suiv.), sans traiter non plus ceux-ci en vaincus que l'on exploite, on peut les transformer en les aidant à s'initier à la civilisation, les assimiler dans la mesure du possible et, au lieu d'étendre la mère-patrie, au lieu de l'imposer, la faire accepter... »

« A la conquête brutale, à la soumission sans ménagement d'un peuple à la souveraineté, aux lois, aux mœurs d'un peuple puissant, se substitue ainsi peu à peu la tutelle bienveillante secourant la faiblesse, la direction dans la voie du progrès, la pénétration sans rudesse, la combinaison heureuse des bienfaits obtenus par le pays protégé avec les avantages politiques et économiques acquis en retour par l'Etat protecteur. »

Le mot de protectorat s'applique en effet à une formule très large qui peut recouvrir des réalités très diverses. Il n'y a point en effet de règles précises déterminant les droits et devoirs réciproques de l'Etat protecteur et de l'Etat protégé. L'empiétement de l'Etat protecteur sur la souveraineté interne et externe de l'Etat protégé peut être plus ou moins prononcée. Il est à peu près nul quand l'Etat protégé traverse la période intermédiaire qui le fait passer de la domination à l'indépendance. Parfois, au contraire, l'administration directe est à peine déguisée, et entre les deux situations, il y a d'ailleurs une série infinie de degrés. Pour apprécier un protectorat il faut étudier non seulement le traité qui l'institue, mais surtout la nature des rapports qui s'établissent par la suite entre le protecteur et le protégé, car des interprétations différentes données à des traités de termes identiques peuvent entraîner les conséquences les plus diverses et les plus inattendues.

Le mot de « protectorat » n'est donc qu'une étiquette dont la commodité est de se prêter aux combinaisons les plus variées, souvent même les plus opposées. Cependant

et bien qu'il existe ou puisse exister mille formes de protectorat, il est possible de les ramener toutes à un petit nombre de types dans lesquels rentrent avec plus ou moins de modifications tous les systèmes qu'on peut imaginer.

On peut concevoir trois types de protectorat dont les appellations ont l'avantage de porter en elles-mêmes leur définition :

1° Le protectorat de gouvernement ; 2° le protectorat de contrôle ; 3° le protectorat d'administration.

1° *Le protectorat de gouvernement*, dont l'Inde britannique offre de nombreuses variétés, consiste en ce que l'Etat protecteur se borne à se substituer à l'Etat protégé dans ses relations extérieures, à prendre la charge d'assurer son intégrité territoriale et de veiller à sa sécurité. L'Etat protégé conserve intacte son administration interne et garde, sauf obligation de payer un tribut ou de fournir un contingent militaire, la libre disposition de ses ressources. C'est le système des concessions écrites ou *sanads*, préconisé par lord Canning. Il garantit au pays protégé son pouvoir constituant, mais avec une restriction formelle, à savoir que l'Etat protecteur demeure toujours libre, dans les cas extrêmes, d'en suspendre l'exercice et de se l'attribuer au détriment du protégé. Cette formule ne présente aucune utilité économique. Par contre elle procure des avantages et répond à des nécessités d'ordre uniquement politique, mais elle n'est possible que si l'Etat protecteur dispose par rapport à l'Etat protégé d'une grande supériorité de forces.

2° *Le protectorat de contrôle* suppose une ingérence

déjà plus accentuée de l'Etat protecteur dans l'administration interne du pays protégé. L'administration y est bien encore exercée par les chefs indigènes, mais elle perd tout ou partie de son autonomie par le contrôle plus ou moins étroit qu'exerce sur elle le protecteur. L'établissement de cette forme de protectorat est subordonné à des conditions particulières. Il suppose que le pouvoir souverain qu'il s'agit de réduire ne trouve pas de point d'appui dans une aristocratie héréditaire ou dans une classe privilégiée fortement constituée, qu'un sentiment national caractérisé n'anime pas la population, qu'enfin le pays protégé n'a pas à sa porte de voisin puissant et dangereux avec l'aide duquel il puisse conserver espoir de recouvrer son indépendance.

Si ces conditions sont remplies, la tâche du protecteur devient singulièrement aisée. Il lui est facile de tenir le gouvernement sous sa dépendance et de s'imposer à un peuple indifférent. Les suggestions hostiles du dehors n'ont pas d'écho au dedans et les velléités de résistance au dedans ne trouvent au dehors aucun appui.

Ce système présente en outre l'avantage d'être particulièrement économique. Il peut fonctionner avec le concours d'un petit nombre d'agents de contrôle. Mais il offre l'inconvénient de ne pas mêler assez le protecteur à l'administration interne, de réduire le rôle de ses agents au rôle de contrôleurs dépourvus d'initiatives, et d'être insuffisant pour assurer la mise en valeur et l'essor économique d'un pays.

3° *Le protectorat d'administration* enfin consiste à écarter le pays protégé du gouvernement et de l'administration, non pas par des mesures brutales et l'abus de la force, mais par une élimination progressive et prudente, par l'introduction de réformes sachant respecter et maintenir les apparences et les formes traditionnelles. Si l'on objecte que ce régime ne conserve plus du protectorat que le nom, en instituant l'administration directe du protecteur, il suffit pour détruire l'objection de concilier le protectorat d'administration et le protectorat de contrôle, de conserver toutes les formes de celui-ci en les adaptant à la substance de celui-là, et tandis que la substance reste une, les formes sont multiples.

En définitive, et pour résumer ces quelques notions générales, on peut donner du protectorat la définition suivante qui, croyons-nous, embrasse toutes les modalités de l'institution : « Le protectorat est le lien contractuel établi entre deux Etats, en vertu duquel l'un, tout en n'entendant tenir que de lui-même son existence comme puissance souveraine, cède à l'autre l'exercice de certains de ses droits de souveraineté interne ou d'indépendance extérieure, à la charge par l'autre de le défendre contre les attaques internes ou externes auxquelles il pourrait être en butte, et de l'aider dans le développement de ses constitutions et la sauvegarde de ses intérêts » (Despagnet, *op. cit.*, p. 51).

Ajoutons cette remarque fort juste, faite au sujet des régions du centre de l'Afrique, peuplées de tribus à demi-civilisées, que la France a soumises récemment à sa domi-

nation : Nul n'a jamais songé à reconnaître à ces collectivités inférieures la qualité d'Etats protégés, parce que le critérium étatique leur fait trop manifestement défaut. Ces pays n'ont pas de souveraineté, pas d'unité nationale, peu, ou même pas d'organisation politique.

Il s'agit en réalité d'une occupation plus ou moins effective, et le nom seul de protectorat subsiste : ce sont des pseudo-protectorats (Jacobé de Naurois, *Le Protectorat : Théorie générale et application aux protectorats français*, p. 51).

Quoi qu'il en soit, nous sommes persuadé qu'on ne saurait mieux étudier le lien de protectorat « le plus difficilement définissable du droit international », dit Pradier-Fodéré, qu'en passant en revue les régimes si dissemblables des divers protectorats français, et plus spécialement l'application actuelle de ce régime au Maroc. C'est l'objet de notre modeste travail.

PREMIÈRE PARTIE

LES PROTECTORATS DE LA FRANCE EN TUNISIE, EN INDO-CHINE ET A MADAGASCAR

CHAPITRE PREMIER

LE PROTECTORAT TUNISIEN

Le protectorat tunisien a sa base dans le traité du Bardo du 12 mai 1881 approuvé par la loi du 27 mai suivant qui, sans prononcer le mot de protectorat, reconnaissait la nécessité de l'occupation militaire française pour rétablir l'ordre et la sécurité, déterminait l'engagement pris par la France de prêter au Bey son constant appui contre tout danger qui pourrait menacer sa personne ou sa dynastie, et garantissait l'exécution des traités existants entre la Régence de Tunis et les puissances européennes.

La convention de la Marsa du 8 juin 1883 approuvée par la loi du 9 avril 1884 a déterminé de la façon la plus formelle l'établissement du protectorat français en stipulant dans son article 1^{er} : « que pour faciliter au gouvernement

français l'exercice de son protectorat, Son Altesse le Bey de Tunis s'engageait à procéder aux réformes administratives, judiciaires et financières que le gouvernement français jugerait utiles ».

Ce protectorat, disent les préliminaires du décret du 4 octobre 1884, portant création du contrôle civil en Tunisie (V. Sébaut, *Dictionnaire de législation tunisienne*, V^o *Contrôle civil*, p. 100) peut s'analyser en une double formule très simple :

Par l'effet du régime nouveau sous lequel il a été placé, l'Etat tunisien n'a perdu ni sa personnalité, ni son autonomie ; mais un pouvoir constant de contrôle, d'intervention et d'action commune ou parallèle a été départi au Gouvernement français concurremment avec le Gouvernement tunisien. Ainsi, le protectorat français n'a emporté ni la suppression de l'autorité nationale tunisienne, ni son remplacement par l'autorité et l'administration françaises. Si quelques services ont été rattachés directement au pouvoir protecteur, pour tous les autres, maintenus avec leur caractère tunisien, malgré la nationalité française des fonctionnaires auxquels le Bey a pu les confier, ils sont restés services beylicaux, soumis à l'autorité du Bey, aux lois et aux juridictions tunisiennes. Le protectorat a seulement donné sur eux au Gouvernement français un droit de surveillance et d'intervention éventuelle.

L'action du protectorat français sur le gouvernement et l'administration générale de la Tunisie s'exerce donc essentiellement par le contrôle et exceptionnellement par le rattachement.

Tel est le principe.

Organisation générale. — Avant la conclusion de ces traités, le Bey de Tunis, souverain absolu, réunissait entre ses mains tous les pouvoirs, législatif, exécutif et judiciaire. Il était assisté par un premier ministre, auquel les autres ministres (ministre de la plume, ministre de la guerre, ministre de la marine, ministre des finances) étaient subordonnés. Il existait, en outre, une administration centrale, appelée l'Ouzara, qui comprenait diverses sections, chargée de la politique extérieure, de l'administration intérieure et de la justice.

Cette organisation n'a pas été supprimée. Mais elle a été profondément modifiée par l'institution d'un ministre résident, chargé essentiellement au début de veiller aux rapports du Gouvernement tunisien avec la France et les puissances étrangères et dont les attributions furent définies par le décret beylical du 9 juin 1881 qui fit de ce fonctionnaire le ministre des affaires étrangères du Gouvernement tunisien, et par le décret du Président de la République française du 22 avril 1882.

Un décret du 23 juin 1885 donna à ce haut fonctionnaire le titre de Résident général. Le Résident général est dépositaire des pouvoirs de la République dans la Régence. Il a seul le droit de correspondre directement avec le Gouvernement français, il commande les troupes de terre et de mer et dirige les services administratifs.

L'une des prérogatives essentielles du Résident général consiste dans le droit de viser tous les décrets sur lesquels

le Bey appose son sceau. Le décret du 10 novembre 1884 a « délégué le Résident général à l'effet d'approuver au nom du Gouvernement français la promulgation et la mise en exécution dans la Régence de tous les décrets rendus par Son Altesse le Bey » (Sébaut, *op. cit.*, V^o *Promulgation*, p. 276).

Il ne faut point oublier d'ailleurs, que le Bey continue à exercer le pouvoir législatif. Toutes les réformes administratives, judiciaires, financières prévues par le traité du 1^{er} juin 1883, ont été introduites par des décrets beylicaux qui ne doivent pas être considérés comme des actes du pouvoir exécutif, mais comme de véritables lois. Sans doute, n'y a-t-il là qu'une fiction, et tout le travail législatif est-il préparé par le Résident général, par les services auxquels il commande et souvent même d'après les instructions reçues du Gouvernement français. Mais cette élaboration préparatoire reste dans l'ombre et c'est le Bey qui, aujourd'hui comme avant 1884, confère la force législative aux projets qui lui sont soumis. Le Résident général ne peut prendre d'arrêtés que sur les questions qui intéressent exclusivement la colonie française. C'est ainsi que deux arrêtés du Résident général du 22 et du 23 février 1896 ont organisé la Conférence consultative et les Chambres de commerce et d'agriculture.

Les ministres indigènes, au moins le premier ministre et le ministre de la plume, ont été maintenus. Leur politique et leur administration sont contrôlées par le secrétaire général du Gouvernement tunisien, créé par le décret beylical

du 4 février 1883, et qui remplit auprès d'eux le même rôle que remplit le Résident général auprès du Bey.

Toutes les affaires passent entre les mains du secrétaire général qui vise au préalable toute la correspondance adressée au premier ministre et toutes les lettres qui sont soumises à sa signature.

L'ancienne administration centrale, enfin, l'ouzara subsiste, réduite de la section qui s'occupait des affaires extérieures, mais augmentée d'un bureau des communes chargé de l'administration municipale et d'une direction de la sûreté publique chargée de la police générale. A côté de l'ancienne ouzara, un certain nombre de services publics dirigés par des chefs de service français, et répondant aux nécessités nouvelles, ont été créés : direction générale des finances, direction générale des travaux publics, direction de l'agriculture, du commerce et de la colonisation, direction de l'enseignement, office des postes et télégraphes.

Un conseil des ministres, présidé par le Résident général et composé des deux ministres indigènes, du Secrétaire général, du Général commandant le corps d'occupation, et des directeurs, se réunit périodiquement pour discuter et délibérer sur les affaires du Protectorat.

La Tunisie a en outre été dotée d'un organe représentatif important : la Conférence consultative qui, née de la consultation provoquée en 1890 parmi les membres de la colonie française par un résident général, M. Massicault, lors d'une réforme douanière et depuis dans d'autres circonstances, fut régularisée par les arrêtés résidentiels des 22 et 23 fé-

vrier 1896 (Zeys, *Code annoté de la Tunisie*, V^e Conférence consultative, p. 181-187). La Conférence est présidée par le Résident général ou par son délégué. Elle se compose des chefs de service français, des représentants français élus par le suffrage universel et direct des électeurs français de la Régence, depuis l'arrêté résidentiel du 2 janvier 1903, des membres des chambres de commerce et d'agriculture, et des représentants des municipalités. Un décret beylical du 2 janvier 1907 y a ajouté seize membres indigènes nommés par le Résident général parmi les notables des diverses régions de la Régence.

La Conférence qui n'avait primitivement pour mission que de donner ses avis au Résident sur les questions qui lui étaient soumises, et d'exprimer des vœux, mais qui devait pourtant être nécessairement consultée sur toutes les mesures susceptibles d'introduire dans le budget de la Régence une charge pour la colonie française, a eu ses attributions augmentées par le décret beylical du 2 février 1907. Elle constitue désormais un organe qui a de grandes analogies avec les délégations financières algériennes.

Chaque année le budget tunisien est soumis pour avis à la Commission consultative à sa deuxième session. Aucun projet nouveau ne peut être établi, aucune aggravation du régime fiscal ne peut être réalisée sans que la Conférence ait été consultée. La Conférence peut même prendre l'initiative de diminuer ou de supprimer le produit d'une taxe à la condition d'indiquer une taxe de remplacement équivalente. Elle est appelée à donner son avis sur les relèvements des

dépenses et sur tous les emprunts, emprunts d'Etat ou emprunts communaux, ainsi que sur les ressources à créer pour en assurer le service. Enfin, le compte administratif de chaque exercice doit lui être soumis à titre documentaire. Il convient de remarquer que les avis de la Conférence sont toujours facultatifs. Mais, en fait, le Gouvernement du Protectorat en tient le plus grand compte.

Organisation régionale et locale. — La division traditionnelle de la population indigène en tribus et fractions de tribus a été respectée. Il importait, en effet, de ne point porter atteinte à une organisation sociale spontanée résultant de l'origine, de la langue, des mœurs communes aux indigènes. Les fonctionnaires, chargés d'administrer les tribus, les caïds et leurs khalifas chefs de tribus et les cheiks chefs de fractions, ont été conservés, bien qu'il ait fallu réduire le nombre des caïdats dont les beys avaient, pour des questions de personnes, démesurément augmenté le nombre. En 1881 il y avait plus de 80 caïdats en Tunisie ; il n'en existe plus que 34. Les attributions judiciaires, administratives, financières de ces fonctionnaires ont été maintenues.

Mais le développement naturel du Protectorat a entraîné la création d'un organe de contrôle qui est la condition nécessaire de l'efficacité de l'institution, du contrôle civil qui a pour objet d'assurer la surveillance de l'autorité locale indigène. Le corps des contrôleurs civils a été institué par le décret du Président de la République du 4 octobre 1884 (*Journal officiel tunisien*, 5 octobre 1884), et réglementé par toute une série d'arrêtés résidentiels ultérieurs.

Les contrôleurs civils sont nommés par décret du Président de la République sur la proposition du ministre des affaires étrangères. Ils sont établis dans des circonscriptions territoriales déterminées par le Résident général. Leurs fonctions sont essentiellement des fonctions de contrôle. Ils n'administrent pas, du moins en principe : ce n'est qu'exceptionnellement que les contrôleurs civils accomplissent certains actes d'administration, notamment en matière de police et d'état civil, et qu'ils peuvent, à titre provisoire, être délégués dans les fonctions de juge de paix. Ils ne prennent aucun arrêté et ne procèdent à aucune nomination. Ils sont chargés de surveiller et de conseiller l'administration des fonctionnaires indigènes auprès desquels ils jouent le même rôle que le Résident auprès du Bey, de renseigner le Résident général sur la marche des services publics, et en même temps de servir d'agents de liaison entre la population locale et la population française à l'égard de laquelle ils exercent les fonctions de vice-consuls (Zeys, *op. cit.*, V^o *Contrôle civil*, p. 195).

Dans son établissement, le Gouvernement du Protectorat tunisien, en même temps qu'il réformait l'administration régionale, s'est préoccupé d'instituer des administrations locales qui n'existaient pas auparavant. Il y avait bien à Tunis, depuis le décret beylical du 30 août 1858, un Conseil urbain de 12 membres élus par les notables et renouvelable par tiers chaque année. Mais il n'était composé que de musulmans et ses ressources, fondées sur des taxes mal établies et mal recouvrées, ne lui permettaient pas d'assu-

rer d'une façon suffisante le fonctionnement des services publics locaux (Maurice Bompard, *Législation de la Tunisie*, V^o *Municipalités*, p. 331 et suiv.).

Un décret beylical de 1883 réorganisa la municipalité de Tunis, puis un décret du 1^{er} avril 1885 réglementa d'une façon générale le fonctionnement et les attributions des conseils municipaux. Ce texte institue un régime autoritaire. Les communes dotées de la personnalité sont créées et les conseillers français ou indigènes sont nommés par décret. Les délibérations des conseils ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité supérieure. En vertu des dispositions de ce texte, onze villes ont été érigées en communes.

Les localités moins importantes qui ne constituent pas des personnes morales, sont administrées soit par des commissions municipales, soit par des commissions de voirie dont les pouvoirs sont beaucoup plus restreints que ceux des conseils municipaux proprement dits.

Les contrôleurs civils, ayant une mission générale de contrôle sur toutes les administrations, doivent surveiller la gestion des municipalités. Sans doute, ils n'ont pas le droit de s'opposer eux-mêmes à leurs délibérations, mais ils peuvent renseigner le pouvoir central sur les agissements et les tendances des conseils municipaux. Ce sont eux, d'ailleurs, qui désignent au pouvoir central les personnes qui sont aptes à remplir les fonctions municipales, conformément aux intérêts français.

Le régime municipal tunisien est donc établi sur des

bases qui diffèrent sensiblement de celles admises en France, et qui peuvent paraître à première vue peu libérales. Il n'en fonctionne pas moins depuis trente ans d'une façon très heureuse dans la Régence. Le développement des grandes villes et des centres urbains prouve que la méthode administrative suivie est suffisamment simple et perfectible. Il importe que, pour la bonne marche des affaires publiques, le principe d'autorité y soit encore affirmé et maintenu.

Nous nous bornons à cette description générale de l'organisation administrative tunisienne sans pouvoir étudier le détail de toutes les réformes que prévoyait l'article 1^{er} de la convention de la Marsa et auxquelles le Gouvernement du Protectorat a procédé. Les services publics ont été organisés, l'organisation judiciaire, l'organisation financière, l'organisation foncière ont été réalisées. Toutes les réformes ont assis l'établissement politique de la France, en même temps qu'elles ont provoqué un magnifique essor économique dont les excédents budgétaires sans cesse croissants, les progrès de la colonisation, le développement des travaux publics témoignent chaque jour. Elles ont aussi amélioré la condition de l'indigène en lui donnant la sécurité, le bien-être, la faculté des transactions, en mettant à sa portée tous les instruments de notre civilisation. Elles ont réalisé le double but du Protectorat : concilier l'intérêt du protecteur et l'intérêt des protégés.

CHAPITRE II

LES PROTECTORATS DE L'INDO-CHINE.

Les protectorats indo-chinois comprennent le Cambodge, l'Annam, le Tonkin et le Laos.

Le Cambodge qui fut successivement dominé par l'Annam et par le Siam, et qui fut pendant de longues années l'objet des convoitises des deux pays, fut placé sous le protectorat de la France par le traité du 11 août 1863. Ce traité (V. Laffont et Fonsagrives, *Répertoire alphabétique de législation et de réglementation de la Cochinchine*, V^e Cambodge, p. 76), portait reconnaissance par l'empereur des Français de la souveraineté du roi Norodan et engageait la France à maintenir l'ordre dans ses Etats, comme à le protéger contre toute atteinte extérieure. Un résident français ayant rang de grand mandarin était placé auprès du roi du Cambodge pour veiller à l'exécution du traité. Les contestations entre Français et Cambodgiens devaient être réglées par le résident français, assisté d'un fonctionnaire cambodgien. Les Français ou Européens entre eux, étaient justiciables du résident français. Le Siam accéda tacitement à cette protection purement politique en concluant avec la France un traité du 15 juillet 1867 par lequel le roi de Siam renonçait pour lui et ses successeurs à toute marque

de vassalité de la part du Cambodge, tandis que la France s'engageait à ne point s'emparer de ce royaume pour l'incorporer à ses possessions de Cochinchine. Il ne s'agissait là que d'un protectorat de gouvernement. Une convention du 17 juin 1884 approuvée par la loi du 17 juillet 1885 et rendue exécutoire par le décret du 9 janvier 1886 (Laffont et Fonsagrives, *op. cit.*, V^o *Cambodge*, p. 78), en modifia le caractère et en fit un protectorat nettement administratif. Cette convention qui a réglé définitivement les bases de notre protectorat sur le Cambodge, stipule en effet que le roi du Cambodge accepte toutes les réformes administratives, judiciaires, financières et commerciales, auxquelles le Gouvernement français jugera utile de procéder pour faciliter l'accomplissement de son protectorat (art. 1^{er}).

Le souverain continue à gouverner ses Etats et à diriger leur administration (art. 2), mais les fonctionnaires cambodgiens qui administrent les provinces sont placés sous le contrôle des résidents français. De plus, tout ce qui amène l'établissement et la perception des impôts, les douanes, les contributions indirectes, les travaux publics et en général les services qui exigent une direction unique ou l'emploi d'ingénieurs ou agents européens, sont confiés à des fonctionnaires français (art. 3 et 4). Enfin le roi du Cambodge ne peut contracter aucun emprunt sans l'autorisation du Gouvernement français (art. 7).

L'établissement définitif de la France en Annam et au Tonkin a été consacré par deux traités, le traité du 25 août 1883 et celui du 6 juin 1884. Ces deux traités organisent le

protectorat de la France sur l'Annam et sur le Tonkin d'une façon presque identique et à première vue le traité de 1884 paraît n'être que la reproduction du traité de 1883.

L'un et l'autre proclament l'établissement du protectorat de la France sur l'Empire d'Annam, qui dans l'acception reçue à la Cour de Hué comprend le Tonkin, et stipulent que la France représente l'Annam dans ses relations extérieures. Mais le Tonkin et l'Annam proprement dit sont placés dans des conditions politiques différentes et l'action du Protectorat est moins directe dans l'Annam proprement dit qu'au Tonkin. Dans les deux pays, sans doute, le Résident général, dépositaire des pouvoirs de la République, veille à ce que la tutelle de la France soit respectée. Mais dans l'Annam proprement dit, nous nous sommes interdit le droit de nous immiscer dans l'administration intérieure des provinces. Le Résident général, en ce qui concerne l'Annam, ne préside qu'aux relations extérieures. Aucun résident français n'est installé dans les provinces auprès des mandarins, qui ne relèvent que de leur gouvernement, et ne reçoivent que par son intermédiaire l'impulsion du Protectorat. Les agents indigènes du fisc perçoivent l'impôt en dehors de tout contrôle des fonctionnaires français. Cependant, dans les ports ouverts au commerce, le Gouvernement français peut entretenir des agents placés sous les ordres du Résident général, et dans tout le Royaume les services publics exigeant une unité de direction et des connaissances spéciales (douanes, travaux publics, télégraphes) sont confiés à des agents français.

Au Tonkin, au contraire, l'ingérence française est beaucoup plus accentuée. Des résidents et des résidents adjoints sont placés dans les circonscriptions locales, et s'ils n'ont pas à s'immiscer dans les détails de l'administration, du moins la contrôlent-ils de très près. Ils centralisent le service de l'impôt dont ils surveillent la perception et l'emploi. Ils sont les intermédiaires nécessaires entre les fonctionnaires annamites et les administrations publiques.

Sur tous ces points les dispositions des deux traités étaient à peu près identiques. Mais ils différaient essentiellement en ce que le traité de 1883 imposait à l'Empire d'Annam des concessions de territoires au profit de la Cochinchine au Sud, du Tonkin au Nord, auxquelles le traité de 1884 a renoncé. Le but du négociateur du traité, M. Harmand, avait été de soustraire à l'action des mandarins et de la Cour le Tonkin, agrandi aux dépens de l'Annam et de le placer sous une tutelle étroite de l'autorité française, de réduire la Cour de Hué à l'impuissance en ne lui laissant de pouvoir que sur les provinces centrales pauvres et peu peuplées. Il espérait ainsi amener rapidement les protectorats indo-chinois à un régime d'administration directe organisée comme en Cochinchine, régime qu'il considérait comme le seul possible pour faire disparaître les abus commis par les mandarins, pour asseoir solidement notre influence politique, pour assurer le développement économique du pays. Ses vues ne prévalurent point, et le traité de 1884 rattacha à l'Annam les territoires qui en avaient été distraits. On était alors dans tout l'enthousiasme

du régime institué récemment dans la Régence de Tunis, et l'on fut séduit par la perspective d'appliquer à l'Annam-Tonkin le régime que venait d'instituer le traité du Bardo. On était dupe du mirage des mots et on cédait à la manie des assimilations inutiles.

Enfin, la France pour mettre un terme aux empiétements existants du Siam sur la rive gauche du Mékong, a inspiré au Gouvernement siamois le traité de renonciation du 3 octobre 1893, et a placé le Laos sous son protectorat. La détermination du territoire du Laos protégé a donné lieu à un grand nombre de conventions, soit avec le Siam (13 février 1904, 23 mars 1907), soit avec l'Angleterre (15 janvier 1896), pour délimiter le Laos et la Birmanie anglaise.

Ainsi, par suite de la diversité des clauses contenues dans tous ces traités, chacun des protectorats indo-chinois garde sa physionomie et ses institutions propres. Nous allons les indiquer brièvement (1).

Le Cambodge est divisé depuis l'établissement du protectorat en 11 grandes provinces (khet), à la tête desquelles se trouvent des gouverneurs, nommés par le roi, sur la proposition du conseil des ministres, composé de 5 membres. Ces gouverneurs, assistés le plus souvent par un lieutenant (balat), par 2 sous-préfets (snang), et par divers agents, sont placés sous le contrôle d'un résident français, lui-même sous les ordres du résident supérieur.

De même que le résident supérieur préside le conseil des

(1) V. Déguet, *Annam et Indo-Chine française*, p. 87 et suiv.

ministres, chaque résident préside le conseil de résidence, qui délibère sur les budgets régionaux.

Le résident supérieur au Combodge, prépare et assure l'exécution du budget local. Il soumet ce budget à un conseil de protectorat dont il est le président et qui comprend également le délégué du service judiciaire, le chef du service des travaux publics, le chef du service des douanes et régies, deux délégués de la Chambre consultative mixte de commerce et d'agriculture du Cambodge, deux notables indigènes, et le chef de cabinet du résident supérieur, secrétaire du conseil.

Chaque village est administré par un masrok investi de fonctions analogues à celles des notables des communes annamites, dont nous parlerons plus loin.

Il existe enfin une municipalité à forme française dans la capitale, à Pnom-Penh. La commission municipale se compose du résident-maire, fonctionnaire français, président de la commission, de cinq Français et de trois notables asiatiques, un Cambodgien, un Annamite et un Chinois. Cette commission peut émettre des vœux sur toutes les questions d'intérêt communal. Le budget municipal est arrêté par le résident-maire et approuvé par le résident supérieur en conseil de protectorat.

Le Laos est le frère pauvre de la famille indo-chinoise. La population qui ne connaît d'autre autorité que celle des chefs héréditaires est rebelle aux impôts, aux corvées et à toutes les obligations sociales (de Lanessan, *Colonisation française en Indo-Chine*, p. 56). L'administration française s'est donc bien gardée de se substituer aux chefs naturels

du pays, qui sont ses meilleurs auxiliaires. Elle s'est bornée à modifier les règlements, les traditions et les coutumes indigènes. Depuis le décret du 19 août 1899, le Laos comprend 11 provinces administrées par un commissaire du Gouvernement, assisté de un ou deux commis et d'un ou plusieurs inspecteurs ou gardes municipaux de la garde indigène. Ces 11 commissaires sont placés sous l'autorité d'un résident supérieur, dont la résidence a été fixée à Vien-Tiane.

Conformément au traité du 25 août 1883, le Gouvernement français est représenté en Annam par un résident supérieur, résidant à Hué, et chargé du contrôle de l'administration indigène.

Depuis l'ordonnance royale du 27 septembre 1897, prise à l'instigation de M. Doumer, l'empereur d'Annam est assisté d'un conseil secret composé de six ministres et présidé par le résident supérieur, celui-ci assisté d'un conseil du protectorat (arrêté du 8 juin 1900), dont il est le président, et qui est ainsi composé : le directeur des travaux publics de l'Annam, le commandant supérieur des troupes, à Hué, l'inspecteur des douanes et régies, chef du service en Annam, le délégué en Annam de la direction du contrôle financier de l'Indo-Chine, le délégué de la Chambre consultative mixte de commerce et d'agriculture de l'Annam, deux membres du conseil secret du roi et du chef de cabinet du résident supérieur, secrétaire.

Le conseil de protectorat est spécialement chargé de délibérer sur le budget de l'Annam préparé par le résident su-

périeur et d'en régler les recettes et les dépenses. Ce budget est ensuite soumis à l'approbation du gouverneur général de l'Indo-Chine et approuvé par décret. Le conseil de protectorat donne également son avis sur les projets d'impôts nouveaux et de modifications aux impôts existants qui concernent le budget de l'Annam, sur les cessions domaniales, sur les cessions de monopoles de travaux publics, de subventions ou d'avantages de toute nature engageant les finances du protectorat, et enfin sur toutes les questions d'administration qui lui sont soumises par le résident supérieur, qui convoque le conseil.

Au point de vue administratif le territoire de l'Annam est divisé en 15 provinces administrées par des gouverneurs portant le nom de tong-doc, et chacune de ces provinces est divisée en préfectures (phu) et quelques sous-préfectures (huyen).

Le tong-doc est aidé par deux chefs de service, le quang-bo pour l'administration proprement dite, et le quang-an ou an-sat pour la justice. Le tong-doc peut avoir aussi, éventuellement, un troisième auxiliaire, appelé lanh-binh ou chef militaire, chargé d'assurer la sécurité de la province.

Mais l'organisation sociale annamite repose tout entière sur la base d'une commune autonome, formant comme une petite république dont les membres sont groupés pour la défense de leurs intérêts communs (V. Perrot, *La société annamite*, p. 85 et suiv.). L'organe essentiel de cette commune est l'assemblée des notables formant en fait les véritables administrateurs de la commune. C'est à eux qu'in-

combe le soin de répartir et de lever l'impôt parmi les habitants, d'assurer la police et de veiller à la sécurité publique, d'exécuter les travaux d'utilité communale, etc... Sur ce point nous avons donc agi avec une sage prudence en décidant de ne modifier en rien les constitutions communales fort anciennes des Annamites.

Il faut ajouter que la ville de Tourane a été érigée en municipalité par un arrêté du 31 mai 1892. Elle est dirigée par un fonctionnaire français, l'administrateur-maire, assisté d'une commission municipale formée de 5 membres français et 3 membres asiatiques, savoir 2 Annamites et 1 délégué des chefs des congrégations chinoises de la ville, nommés pour trois ans par le résident supérieur sur la proposition de l'administrateur-maire. Elle possède ses ressources et ses taxes spéciales, comme aussi ses règlements particuliers.

En outre de la municipalité de Tourane, il a été créé en Annam, des centres urbains ayant une réglementation spéciale assez semblable, quant au régime des taxes et aux objets auxquels ces taxes s'appliquent, au système des communes. Presque tous les chefs-lieux de province ont été érigés en centres urbains.

Au Tonkin, les pouvoirs du résident supérieur en ce qui concerne l'administration indigène sont aujourd'hui ceux que possédait autrefois le Kinh-luoc, supprimé en 1897 par M. Doumer. Les mandarins sont donc sous sa domination. Il a sous ses ordres les résidents chefs de provinces. Ceux-ci font plus que contrôler comme en Annam les actes de l'ad-

ministration des tong-doc ou tuan-phu, gouverneurs indigènes selon les termes du traité de 1884, ils assurent eux-mêmes le gouvernement et ne se servent des mandarins que comme d'agents exécutant leurs ordres de détail et chargés de leur fournir les renseignements nécessaires.

Le résident supérieur soumet les questions budgétaires à un conseil de protectorat du Tonkin réorganisé par le décret du 8 août 1898 (*Bulletin officiel du Tonkin*, 1898, p. 1462). Il en est le président et les autres membres sont : le général commandant les troupes stationnées au Tonkin, le commandant de la marine, le chef des services administratifs, le chef du service judiciaire du Tonkin, le représentant du contrôle financier, un délégué de chacune des chambres de commerce de Hanoï et de Haï-Phong, un délégué de la chambre d'agriculture du Tonkin, deux notables indigènes et deux suppléants nommés chaque année par le gouverneur général de l'Indo-Chine, le chef de cabinet du résident supérieur, secrétaire.

Le conseil de protectorat peut être transformé en conseil du contentieux administratif par le remplacement de deux membres indigènes par deux magistrats.

Il connaît alors des affaires concernant l'Annam comme de celles concernant le Tonkin.

Le résident supérieur du Tonkin, bien que placé sous les ordres du gouverneur général de l'Indo-Chine, n'en a pas moins l'initiative des mesures d'administration générale et de police. Il est chargé d'assurer dans toute l'étendue du protectorat l'exécution des lois, décrets et arrêtés du gou-

verneur général et le maintien de l'ordre public. Il a sous ses ordres directs le personnel des services locaux et sa haute surveillance s'étend au personnel de tous les services, sauf les services militaire, des postes et télégraphes et des douanes et régies.

Comme en Annam, des municipalités ont été organisées dans les concessions françaises de Hanoï et Haïphong par un arrêté du 19 juillet 1898, puis par un arrêté du 31 décembre 1891 (*Bulletin officiel du Tonkin*, 1891, p. 1036) dont les dispositions, sauf quelques modifications de détail, sont toujours en vigueur. Le corps municipal des communes de Haïphong et de Hanoï est composé d'un conseil municipal, d'un maire et de deux adjoints. La composition du corps municipal est la suivante : dix membres français ou naturalisés français élus comme en France au suffrage universel et direct, et au scrutin de liste, à Hanoï, quatre à Haïphong, deux membres annamites élus par les électeurs lettrés ou patentés annamites, enfin pour Haïphong, deux membres chinois ou asiatiques étrangers élus par les électeurs chinois ou asiatiques étrangers remplissant certaines conditions de corps et de domicile.

Un résident français nommé par le gouverneur général sur la présentation du résident supérieur, exerce les fonctions de maire sous le titre de résident-maire. Les adjoints, qui doivent être pris parmi les conseillers français, sont nommés par le résident supérieur sur la présentation du conseil municipal qui est nommé pour trois ans.

Les pouvoirs des résidents-maires sont sensiblement les

mêmes que ceux des maires des communes de France, de même que le fonctionnement des conseils municipaux du Tonkin est à peu près celui des conseils municipaux de la métropole.

Organisation générale des protectorats indo-chinois. — Ainsi qu'on aura pu s'en rendre compte par ce qui précède, ces divers protectorats ont tous une tendance très nette à prendre le caractère de protectorats administratifs. Cela tient en grande partie à leur réunion sous l'autorité d'un haut fonctionnaire, le gouverneur général de l'Indo-Chine créé par le décret du 17 octobre 1887 ; l'unité de direction arriva forcément à créer une certaine unité dans le régime administratif.

C'est donc un gouvernement général de l'Indo-Chine qui a été ainsi superposé aux gouvernements locaux de l'Annam, du Cambodge, etc...

En outre, l'unité administrative a été complétée par l'unité budgétaire. En effet, si chacun des pays de l'Union a un budget local, chargé spécialement de pourvoir aux besoins particuliers et locaux, le budget général de l'Indo-Chine, institué par décret du 31 juillet 1898, pourvoit à toutes les dépenses communes. Arrêté au Conseil supérieur de l'Indo-Chine, le budget général est approuvé par décret rendu en conseil des ministres sur la proposition du ministre des colonies, et les comptes en sont fournis au Parlement (G. François, *Le budget local des colonies*, p. 72 et suiv.).

Le décret du 17 octobre 1887, qui est l'œuvre de M. Dou-

mer, a établi, en effet, l'Union indo-chinoise, qui s'étend aux six pays suivants : la Cochinchine, le Cambodge, le Laos, le Tonkin, l'Annam, et depuis le 5 janvier 1900, le canton de Quang-Tchéou-Wan. Il a donné au plus haut fonctionnaire de cette Union, au gouverneur général de l'Indo-Chine, des pouvoirs fort étendus que le décret du 21 avril 1891 a encore augmentés en le rendant dépositaire des pouvoirs de la République dans le pays. Il centralise tous les services d'intérêt collectif de l'Union, et peut seul correspondre directement avec le gouvernement français. Les nominations de tous les fonctionnaires auxquelles le Président de la République et le ministre ne se réservent pas le droit de procéder, lui appartiennent ; sans pouvoir prendre le commandement des troupes de terre et de mer, il en dispose. Il est chargé de l'établissement des budgets. Il est assisté par un secrétaire général spécialement chargé des affaires civiles, des rapports avec les administrations locales et de l'ordonnancement du budget général. Ce haut fonctionnaire est appelé à remplacer le chef de la colonie en cas d'absence ou de départ.

L'autorité du gouverneur général est renforcée et étayée par le conseil supérieur de l'Indo-Chine organisé par le décret du 3 juillet 1897 (*Bull. off. Cochinchine*, 1897, p. 643), composé des hauts fonctionnaires du gouvernement général. Il est chargé de donner son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises. Il est obligatoirement consulté sur les budgets de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge et sur la répartition des travaux publics à imputer sur les budgets locaux. Mais les avis restent toujours

purement consultatifs, et en aucun cas le gouverneur n'est obligatoirement tenu de les suivre.

La direction et le contrôle de l'administration locale de chacun des protectorats indo-chinois appartiennent, comme on l'a vu plus haut, à un résident supérieur, placé sous les ordres immédiats du gouverneur général, qu'il représente et avec qui il correspond seul directement. Il est chargé de l'exécution des lois et règlements. Il exerce la haute surveillance sur le personnel de tous les services publics, il contrôle l'administration des chefs indigènes, et possède, en vertu d'une délégation permanente, le droit de nommer et de révoquer les agents européens temporaires et les agents du cadre indigène. Il est chargé de préparer le budget local et de l'exécuter lorsqu'il est devenu définitif.

Auprès du résident supérieur au Cambodge, en Annam et au Tonkin, un conseil de protectorat remplit à peu près le même rôle que le conseil supérieur de l'Indo-Chine auprès du gouverneur général. Sa consultation est obligatoire dans un certain nombre d'affaires, notamment en matière financière. Il délibère sur le budget local préparé par le résident supérieur, arrêté par le gouverneur général en conseil supérieur et définitivement réglé par décret. Il est appelé à donner son avis sur les créations d'impôts, les concessions de travaux publics ou de terres domaniales, et généralement sur toutes les questions que l'administration supérieure juge opportun de lui soumettre. Le conseil de protectorat du Tonkin, avec l'adjonction de deux magistrats de l'ordre judiciaire, remplit le rôle de conseil du contentieux administratif.

Les résidents supérieurs ont pour auxiliaires des résidents et vice-résidents qui ont pour attributions essentielles la représentation au point de vue consulaire des Français établis et la surveillance, le contrôle de l'administration locale indigène. Leur autorité sur les fonctionnaires indigènes s'exerce plus ou moins directement suivant les pays qu'ils administrent. Tandis qu'en Annam le contrôle est très large, il s'exerce très étroitement au Tonkin, au Cambodge et au Laos. Il convient d'ailleurs de laisser aux attributions des agents de contrôle français une imprécision suffisante pour qu'elles puissent s'adapter, sans être enserrées dans des règles strictes, aux différentes régions, aux nécessités des rapports variables entre les indigènes et la France, aux conditions politiques changeantes des pays protégés.

L'organisation administrative des protectorats indo-chinois dont nous venons d'esquisser les grands traits a été l'objet de nombreuses critiques, et notamment en dehors des objections que soulève toute œuvre de centralisation, on lui a reproché de vouloir fondre dans le même monopole des organisations dissemblables, la Cochinchine d'une part, les protectorats d'autre part, qui présentent même entre eux de profondes différences. La création de l'Union indo-chinoise a répondu pourtant à un réel besoin. Elle a groupé des pays de même civilisation, et a permis de réaliser l'unité de la politique indigène. Elle a surtout constitué nos possessions d'Indo-Chine en un bloc compact permettant d'affermir notre action politique en Extrême-Orient à une époque où elle a particulièrement besoin d'être consolidée.

CHAPITRE III

LE PROTECTORAT FRANÇAIS A MADAGASCAR.

L'île de Madagascar fut, avant de constituer une colonie, soumise pendant quelques années au régime du protectorat. Le Gouvernement malgache n'ayant pas respecté les droits que la France tenait d'accords antérieurs, une expédition militaire fut dirigée contre les rivages de l'île. Elle aboutit à la conclusion du traité du 17 décembre 1885 qui constituait un protectorat d'ailleurs purement politique. Le Gouvernement malgache s'engageait à ne conclure aucun traité sans l'assentiment du gouvernement français, et à ne point accréditer de représentants auprès d'États étrangers. Un ministre résident placé à Tananarive aux côtés de la reine assumait la direction des affaires extérieures. Par réciprocité la France s'engageait à prêter assistance à la reine pour la défense du territoire de son Etat et à ne point intervenir dans l'administration intérieure de l'île. Seules certaines restrictions étaient imposées à la souveraineté malgache en matière judiciaire et notamment vis-à-vis des nationaux soustraits d'une manière absolue aux tribunaux indigènes.

A direvrai, le mot même de protectorat n'était écrit nulle part dans le traité, ce qui valut aux négociateurs

français d'amères et bien injustes critiques. On peut en effet relever dans cet instrument diplomatique (1) tout ce qui est de l'essence d'un protectorat, à savoir : l'abandon de la souveraineté extérieure, c'est-à-dire la substitution des agents de l'Etat protecteur à ceux de l'Etat protégé dans les relations avec les nations tierces ; l'abandon de toute juridiction sur les sujets de l'Etat protecteur, l'obligation pour ce dernier d'assister moralement et matériellement le protégé (2).

Le traité de 1885 était donc bien un traité de protectorat. Aussi le gouvernement anglais dut-il bientôt reconnaître explicitement, par le traité du 5 août 1890, que le protectorat français s'étendait « avec toutes ses conséquences » sur l'île de Madagascar.

Mais le gouvernement de la reine apporta la plus insigne mauvaise foi à l'exécution du traité de 1885. Une expédition fut engagée et un nouveau traité signé le 1^{er} octobre 1893, traité dont les termes avaient été à l'avance concertés avec le ministre des affaires étrangères, tout en maintenant encore le régime du Protectorat, porta une atteinte sérieuse aux droits de souveraineté intérieure, et les limita strictement. En vertu de ce traité, l'administration intérieure du pays était placée sous le contrôle du résident général, le Gouvernement malgache s'engageait à procéder aux réformes jugées utiles et à laisser occuper le pays par

(1) Art. 1, 5 et 14 du traité.

(2) A. Wilhelm, *Théorie périodique des protectorats*, *J. du droit international privé*, 1890, p. 204 et suiv.

les forces nécessaires à l'exercice du Protectorat. Peu après la loi du 6 août 1896 déclara colonie française, l'île de Madagascar avec les îles qui en dépendent. On essaya bien de laisser subsister entre les mains de la reine une portion de la souveraineté en lui conservant son titre et les honneurs royaux, mais le Gouvernement malgache, au lieu de se résigner à sa diminution, essaya de tirer parti des dernières prérogatives qui lui restaient pour conspirer contre l'établissement de la France. Un décret du 30 juillet 1897 abolit définitivement la royauté et décida que la reine serait dépossédée et exilée. Depuis l'île de Madagascar est, sans aucune réserve, une possession française.

DEUXIÈME PARTIE

LE PROTECTORAT DE LA FRANCE AU MAROC

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION GÉNÉRALE.

Le traité du 30 mars 1912, approuvé par la loi du 15 juillet 1912, a établi le protectorat de la France au Maroc.

Le traité du 30 mars 1912 a donné à la France la mission « d'établir au Maroc un régime régulier fondé sur l'ordre intérieur et la sécurité générale qui permette l'introduction des réformes et assure le développement économique du pays » (Préambule du traité). Pour instaurer ce régime nouveau, le traité stipule dans son article 1^{er} que le gouvernement de la République et celui du Sultan sont d'accord pour procéder aux réformes administratives, judiciaires, scolaires, économiques, financières et militaires que le gouvernement français jugera utile d'introduire, tout en sauvegardant la situation religieuse, le respect et le prestige traditionnel du Sultan et l'exercice de la religion musulmane.

SECTION I. — Le Sultan et le pouvoir législatif.

Le Sultan continue à assurer le gouvernement de son Empire et à détenir tous les pouvoirs que son caractère religieux lui confère : le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

Au point de vue religieux, son pouvoir législatif est limité par l'obligation de se conformer au Coran qui constitue la loi supérieure révélée et intangible. Dans la pratique, les interprétations que les jurisconsultes musulmans ont données de cette loi permettent d'en user librement avec le texte sacré dont les termes imprécis se prêtent à toutes les complaisances.

Le Sultan exerce son pouvoir législatif sous forme d'actes appelés dahirs, qui sont caractérisés par l'apposition du sceau impérial mentionnant la date à laquelle l'acte intervient. Les dahirs ne sont exécutoires qu'après la promulgation opérée par le commissaire résident général, comme nous l'indiquerons ultérieurement.

Au point de vue juridique, le pouvoir législatif du Sultan est limité par l'article 4 du traité de protectorat aux termes duquel : « Les mesures que nécessitera le nouveau régime de protectorat seront édictées, sur la proposition du gouvernement français, par Sa Majesté chérifienne ou par les autorités auxquelles elle en aura délégué le pouvoir. Il en sera de même des règlements nouveaux et des modifications aux règlements existants. » Toute mesure législative et règle-

mentaire doit donc être proposée par le gouvernement français.

Mais ce droit de la France ne s'exerce que sous réserve de l'application des traités internationaux antérieurs — l'Acte d'Algésiras et l'accord franco-allemand du 1^{er} novembre 1911 — auxquels une convention bilatérale n'a pu préjudicier. Il y a, d'ailleurs, entre ces deux actes, au point de vue qui nous occupe, une opposition absolue.

L'acte d'Algésiras qui prévoit un certain nombre de réformes à réaliser au Maroc, stipule qu'elles ne peuvent être faites que par l'accord du Maghzen et des puissances. D'après l'accord franco-allemand au contraire (art. 1, 1), la France a toute liberté « pour prêter son assistance au gouvernement marocain pour l'introduction de toutes les réformes administratives, judiciaires, économiques, financières et militaires dont il a besoin, comme aussi pour tous les règlements nouveaux et modifications aux règlements existants que ces réformes comportent. » Ce sont là deux systèmes opposés : le premier d'action collective, le second d'action individuelle, celui-ci étant d'ailleurs d'une application beaucoup plus étendue que celui-là. L'action collective prévue par l'Acte d'Algésiras ne s'appliquait en effet qu'à un certain nombre de réformes précises et déterminées. L'action individuelle consacrée par l'accord franco-allemand s'étend à l'ensemble de l'œuvre législative à accomplir. Désormais la législation à intervenir, non seulement sur les questions qui, prévues ou non par l'Acte de 1906, n'ont pas été réglementées, mais encore sur celles qui, prévues et

réglementées par cet Acte, comportent des modifications à leur régime actuel, doit être élaborée et mise en vigueur après l'entente exclusive du gouvernement chérifien et de la France. C'est en vertu de ces principes que la France et l'Espagne seules ont mis à l'étude un projet de règlement minier dont l'élaboration, prévue par l'article 112 de l'Acte d'Algésiras, n'avait pu être achevée ; que tout récemment un arrêté viziriel du 23 juillet 1913 a pu réglementer dans les ports le service du magasinage et modifier l'article 71 de l'Acte d'Algésiras.

On ne saurait concevoir d'ailleurs que, désormais, la liberté d'action de la France en matière législative ne fût pas absolue. La procédure d'action collective imaginée par l'Acte d'Algésiras n'avait d'autre but que d'apporter au Maghzen l'appui de l'Europe pour réaliser les réformes nécessaires et en même temps de le rassurer sur les intentions réciproques des puissances en tentant d'établir entre elles un équilibre d'influence. Or, par le traité de protectorat, le gouvernement du Maroc s'en remet pleinement et dans un sentiment d'absolue confiance au gouvernement français du soin d'assurer les réformes, et par leur adhésion à l'accord franco-allemand, les puissances, reconnaissant le droit d'intervention individuelle, renoncent au bénéfice de l'action collective instituée par l'Acte d'Algésiras.

Il peut dès lors sembler étonnant que récemment, pour modifier le règlement de Testib, la France ait eu recours à la procédure de l'action collective et qu'elle ait saisi de la question le corps diplomatique à Tanger. Car, bien que le

règlement de 1903 ait été l'objet d'une insertion dans l'Acte d'Algésiras — aucune raison particulière ne permettait de la soustraire à l'application de l'article 1-1° de l'accord franco-allemand. Si cette procédure a été employée, c'est que, lorsque la question s'est posée, l'Espagne n'avait pas encore adhéré au traité de protectorat — et de ce fait le régime nouveau d'action individuelle ne pouvait pas s'appliquer avec son entière efficacité. Au surplus, comme l'effet du pouvoir réglementaire est encore paralysé dans une certaine mesure par le maintien momentané des Capitulations, il était opportun, pour assurer la mise en vigueur de la modification demandée, de la faire approuver par le corps diplomatique. D'ailleurs, comme les représentants des puissances avaient inséré à la suite du règlement un article additionnel stipulant « que la révision pourrait, à l'expiration d'un délai de deux ans, avoir lieu à la demande d'une des puissances signataires de l'Acte d'Algésiras », la France fit faire des réserves auprès des puissances intéressées et par une note verbale remise au ministre des affaires étrangères, l'ambassadeur de la République à Berlin déclara que « l'article additionnel voté par les représentants des puissances à Tanger ne saurait porter atteinte aux droits de protectorat tels qu'ils résultent du traité franco-allemand du 4 novembre 1911 ».

La seule réserve imposée à l'action législative de la France au Maroc est relative à la réforme judiciaire. Par leur adhésion à l'accord franco-allemand, les puissances ont en effet renoncé à toutes les immunités et prérogatives

qu'elles-mêmes ou leurs nationaux tenaient des traités ou accords antérieurs (art. 13). Mais l'article 9 dispose que la renonciation aux immunités issues du régime des Capitulations est retardée « jusqu'au jour où aura été institué un régime judiciaire inspiré des règles générales de la législation des puissances intéressées et destiné à remplacer, après entente entre elles, les tribunaux consulaires ». Ainsi donc, tandis que les réformes législatives introduites sont, sinon susceptibles d'une parfaite exécution, du moins applicables de plein droit aux étrangers, la réforme judiciaire ne le sera qu'une fois que les puissances y auront spécialement adhéré.

Au surplus, cette réserve particulière paralyse dans une certaine mesure tout l'effet du pouvoir législatif et réglementaire en général, car il arrive trop souvent que les consuls chargés d'appliquer les règlements à leurs ressortissants n'apportent pas la bonne volonté nécessaire pour assurer leur exécution. C'est pourquoi il importe que la réforme judiciaire intervienne sans tarder, et qu'elle donne au pouvoir législatif toute son efficacité en lui apportant une sanction.

SECTION II. — Le Maghzen et le pouvoir exécutif.

Au point de vue exécutif, le Sultan est assisté par un gouvernement appelé le Maghzen, dont l'article 1^{er} du traité de protectorat du 30 mars 1912 prévoyait la réorganisation. En exécution de ce texte, un dahir chérifien du 31 octobre

1912 a déterminé le nombre et la qualité des membres du gouvernement.

Le Maghzen comprend : un premier ministre portant le titre de Grand-Vizir, qui centralise toutes les affaires administratives ne relevant pas d'autres ministères, et notamment la police, l'enseignement, l'hygiène, les travaux publics, un ministre des finances et un ministre de la justice. Le Grand-Vizir seul possède le pouvoir réglementaire qu'il exerce sous forme d'arrêtés, soit spontanément, soit sur délégation du Sultan. Les limites de ce pouvoir sont d'ailleurs très mal précisées, et l'on peut regretter que certains arrêtés viziriels aient empiété de façon formelle sur la compétence législative. Il paraît certain, par exemple, que le règlement provisoire immobilier du 1^{er} novembre 1912, qui pose des règles de compétence, l'arrêté sur le service de santé du 21 mai 1913 qui crée un service public, auraient dû, en bonne règle, faire l'objet de dahirs chérifiens.

Il appartiendra à l'administration du protectorat d'établir une distinction rigoureuse des compétences, qui devient d'autant plus nécessaire que l'œuvre législative est presque tout entière à réaliser, et qu'il est indispensable d'y introduire, dès le début, l'ordre et la clarté seules susceptibles d'assurer une exacte exécution de la loi.

Un premier point est certain : c'est que les autorités françaises n'ont aucune compétence pour légiférer ou pour réglementer. Le protectorat laisse théoriquement intact le droit de souveraineté intérieure du pays protégé et n'atteint le pouvoir législatif et réglementaire que par le contrôle

auquel il le soumet. Au Maroc donc, le Sultan seul ou ses délégués sont qualifiés pour exercer ce pouvoir. Le commissaire résident général ne saurait y participer. Il peut cependant prendre des mesures applicables aux Français seuls, résidant dans le pays, à condition de ne point empiéter sur les prérogatives du souverain. Il serait incompétent, par exemple, pour imposer des taxes ou établir des pénalités. Mais il peut grouper les Français, édicter des mesures susceptibles de favoriser la colonisation, accorder des subventions, etc., comme pourrait le faire vis-à-vis d'autres Français tout représentant de la France en pays étranger. C'est ainsi qu'un arrêté résidentiel a pu créer des chambres de commerce françaises à Casablanca et à Rabat et en régler le fonctionnement.

Il appartient donc aux autorités chérifiennes seules de faire les lois et règlements, et il conviendra à cet égard de mettre un peu d'ordre dans les pratiques actuelles. Le moyen le plus simple consisterait à conserver au Sultan le pouvoir législatif exclusif et intégral, et à donner à ses délégués, le Grand-Vizir ou les directeurs généraux, le pouvoir réglementaire. Ce système se heurte malheureusement, en l'état actuel du Maroc, à des difficultés matérielles sérieuses. L'éloignement habituel du Sultan, ses longs déplacements à travers son Empire, le défaut de communications rapides constituent de sérieux obstacles à l'exercice d'un pouvoir régulier dans un pays où les complications internationales peuvent nécessiter parfois une innovation ou une modification législative imprévue et urgente, où sans cesse

des besoins nouveaux se font jour et peuvent exiger l'application de mesures immédiates. Mais ces obstacles sont momentanés et disparaîtront quand les rouages gouvernementaux et administratifs fonctionneront de façon stable et normale et quand l'outillage économique se sera développé.

SECTION III. — Le commissaire résident général.

La France est représentée au Maroc par un haut fonctionnaire, le commissaire résident général dont l'institution était prévue par l'article 5 du traité de protectorat et dont les attributions ont été déterminées par le décret du 11 juin 1912.

Le résident général a une double qualité. Il est à la fois fonctionnaire français et fonctionnaire chérifien. Comme fonctionnaire français, et c'est là son rôle essentiel, il représente la République dans l'Empire chérifien et il est dépositaire de tous ses pouvoirs. Il relève à ce titre du ministre des affaires étrangères par l'entremise duquel il peut correspondre avec tous les membres du gouvernement.

1. — Ses attributions. La représentation diplomatique.

Cette qualité confère au résident général deux prérogatives importantes. Chargé d'assurer l'exécution du traité de protectorat, il doit sanctionner par son visa tous les actes émanant de l'autorité chérifienne.

Aucun acte du Sultan et du Grand-Vizir, d'un fonction-

naire indigène quelconque ne peut être mis à exécution s'il n'est approuvé par le résident général ou son délégué. Cette approbation, souvent tacite quand il s'agit d'actes de fonctionnaires inférieurs, est toujours formelle pour les dahirs chérifiens ou les arrêtés viziriels. Elle se manifeste par la formule : « Vu pour promulgation et mise à exécution » signée par le résident général et insérée au bas des actes officiels.

En second lieu, le résident général est le seul intermédiaire entre le Sultan et les puissances étrangères. Cette attribution tient à la nature même du protectorat.

La conclusion d'un traité de protectorat implique en effet le renoncement de l'Etat protégé à tout exercice de souveraineté extérieure et la délégation de cette souveraineté à l'Etat protecteur. Le traité de protectorat du 30 mars 1912 n'a pas cependant à ce point de vue toute la netteté désirable. Il stipule bien dans son article 5 que « le commissaire résident général sera le seul intermédiaire du Sultan auprès des représentants étrangers et dans les rapports que ces représentants entretiennent avec le gouvernement marocain », dans son article 6 « que les agents diplomatiques et consulaires de la France seront chargés de la représentation et de la protection des sujets et des intérêts marocains à l'étranger ». Mais l'article 6 « ajoute que le Sultan s'engage à ne conclure aucun acte ayant un caractère international sans l'assentiment préalable du gouvernement de la République française ». Cette disposition semble réserver au Sultan l'exercice de la souveraineté extérieure ou tout au

moins lui maintenir le droit de conclure directement des actes internationaux, sauf approbation de la France. Elle est incompatible avec la nature juridique du protectorat, car elle suppose maintenu le droit de négociation directe.

Or, au point de vue international, il n'y a plus de gouvernement marocain autonome. Le droit de légation doit disparaître, aussi bien le droit de légation actif dont la suppression est prévue par l'article 6 du traité, que le droit de légation passif. Il ne doit pas y avoir dans un pays de protectorat d'agents diplomatiques accrédités avec lesquels le pays protégé pourrait avoir de contact direct. Seuls les agents consulaires qui n'ont pas le caractère de représentants politiques peuvent y être maintenus. Ce sont les agents diplomatiques accrédités auprès du pays protecteur qui doivent négocier avec ce pays les actes internationaux intéressant le pays protégé. Il faut donc considérer que les dispositions des articles 5 et 6 du traité de protectorat, qui prévoient le maintien des agents diplomatiques au Maroc et le droit de négociation directe du Sultan, sont des dispositions transitoires, destinées à disparaître le jour où toutes les puissances ayant adhéré au traité, le régime du protectorat recevra son application intégrale.

Dans ces conditions il faut considérer que le commissaire résident général, lorsqu'il gère les affaires extérieures de l'Empire du Maroc, agit non pas comme fonctionnaire chérifien, mais comme fonctionnaire français, ministre des affaires étrangères du Sultan.

Il agit au contraire comme fonctionnaire chérifien lors-

qu'il remplit les fonctions de ministre de la guerre qui lui sont dévolues par l'article 3 du dahir du 31 octobre 1912 réorganisant le ministère Maghzen. C'est à juste titre que ce dahir n'a pas fait figurer parmi les membres de ce ministère le commissaire résident général comme ministre des affaires étrangères.

Les autres attributions du commissaire résident général sont déterminées par l'article 2 *in fine* du décret du 11 juin 1912 qui institue la fonction.

« Il dirige tous les services administratifs ; il a le commandement en chef des forces de terre et la disposition des forces navales. » Il a donc la haute main tant sur les opérations militaires que sur l'organisation et la marche des affaires administratives du pays.

2. — Les opérations militaires et l'action politique.

Il était indispensable qu'en l'état actuel du Maroc les attributions militaires, gouvernementales, administratives fussent réunies dans les mêmes mains. D'une part les opérations de guerre sont trop importantes pour que la direction n'en soit pas laissée au résident général seul capable d'en assumer la responsabilité. D'autre part l'évolution qui fait successivement passer les régions occupées et pacifiées sous l'autorité de l'administration militaire, puis sous un régime mixte, enfin sous le contrôle de l'administration purement civile, mêle trop intimement l'action militaire et l'action civile pour que les deux ordres d'attributions ne soient pas remis à un agent unique, seul responsable.

A en juger d'ailleurs par les résultats obtenus, l'on est bien obligé de reconnaître que l'organisation adoptée était celle qu'exigeait l'état politique du pays. Le traité de protectorat du 30 mars 1912 donnait à la France la mission « d'établir au Maroc un régime régulier fondé sur l'ordre intérieur et la sécurité générale » ; les auteurs de cette disposition, arrêtée à la veille des événements tragiques de Fez du 17 avril 1912, étaient loin de se douter des conditions dans lesquelles il faudrait avant tout instituer l'ordre intérieur et la sécurité générale avant de songer à fonder sur eux un régime régulier permettant l'introduction des réformes et assurant le développement économique du pays. Les événements de Fez des mois d'avril-mai-juin 1912, l'abdication de Mouley-Hafid, les événements de Marrakech en avril-septembre 1912 menacèrent de soulever le pays tout entier. Successivement, la répression des émeutes de Fez et des attaques des Berbères contre la ville, l'occupation de Marrakech par nos troupes et la proclamation de Moulay-Youssef marquèrent le rétablissement de l'ordre.

A l'heure actuelle la surface pacifiée est, si l'on se reporte à une année en arrière, portée au quadruple. La sécurité est assurée sur toute la côte atlantique de la frontière de la zone espagnole à Mogador, dans toute la Chaouia occupée depuis 1908, dans les régions de Fez et de Marrakech, dans une partie importante de la région de Meknès. Les dernières actions militaires contiennent les dissidents dans le Tadla et dans le Sous, et étendent notre occupation dans les Beni-Mtiret et le Zaïan. Enfin de prochaines opérations militaires sont

prévues, celles notamment qui permettront d'assurer par Taza la liaison du Maroc occidental et du Maroc oriental. Ainsi se trouvera réalisée, ou bien plutôt réalisable, l'unité du Maroc français qu'une solution de continuité sépare à l'heure actuelle en deux tronçons ayant une vie politique, administrative, économique, rendue distincte par l'impossibilité des communications, alors qu'en réalité c'est la Moulouya et non l'Atlas qui constitue la frontière géographique naturelle du Maroc.

Une fois les opérations de guerre terminées, à mesure que notre occupation militaire s'affermirait et préalablement à toute action administrative, c'est par l'action politique qu'il convient d'amener le pays à reconnaître notre autorité. Cette action politique ne saurait être exercée par les autorités locales. Elle doit s'inspirer de directions venues de haut. Il appartient au commissaire résident général d'en être l'inspirateur et le directeur.

Une collaboration étroite entre les autorités françaises et les autorités indigènes est la base de l'action politique du résident général au Maroc. C'est une œuvre d'association par la méthode de l'administration indirecte que nous y poursuivons. Cette politique, qui répond à la notion même du protectorat, mais dont la pratique est délicate, car il est difficile d'exiger d'administrateurs qu'ils n'administrent pas directement, s'impose d'autant plus au Maroc que les règles qui président à l'organisation constitutionnelle du pays sont particulières.

Le Sultan dispose d'un double pouvoir, du pouvoir tem-

porel et du pouvoir spirituel. Son pouvoir temporel est restreint. Son pouvoir de lever l'impôt, de faire rendre la justice en son nom, de recruter son armée, d'organiser des services publics, n'existe que dans ce que l'on appelle le « Blad el Maghzen » ou pays soumis, qui comprend le littoral atlantique du Tanger à Mogador et est borné par une ligne qui part de Tétouan, passe par El Ksar, Fez, Meknès, Rabat, la Chaouia, Marrakech et suit les crêtes du Haut-Atlas jusqu'à Mogador. Le pouvoir du Sultan ne s'exerce point, au contraire, dans le « Blad el Siba » ou pays insoumis, qui comprend toutes les régions montagneuses situées entre la Moulouya et le Haut-Guir et tout l'extrême sud-marocain. On n'y trouve ni justice, ni impôts, ni armée. Chaque tribu, chaque douar, chaque famille y vit dans l'indépendance ou plutôt dans la complète anarchie. Mais, dans ce pays insoumis, le Sultan conserve le prestige dont est revêtu le descendant du Prophète. Sa situation ne saurait être mieux comparée qu'à celle du Pape au temps où il exerçait son pouvoir temporel sur les Etats pontificaux, tandis que son pouvoir spirituel s'étendait sur la chrétienté tout entière.

Ce double pouvoir du Sultan doit être un facteur important de notre action politique au Maroc. Il ne s'agit pas en effet de deux pouvoirs distincts, s'exerçant simultanément, mais sur des objets différents. Il s'agit plutôt d'un pouvoir à double face dont les éléments influent sans cesse l'un sur l'autre. D'une part, le Sultan ne dispose du pouvoir temporel dans la partie soumise que parce qu'il est l'iman, le

chef religieux, descendant de Mahomet. Toute mesure qui diminuerait ce pouvoir serait donc considérée comme une atteinte à son prestige religieux. Tout acte qui lui serait imposé contre son gré serait nul et non avenu. S'il est continuellement arrivé sous le règne de Moulay-Hafid que notre action politique au Maroc se heurtait à d'innombrables difficultés, c'est que le Sultan sans doute ne se refusait pas en apparence à sanctionner les mesures qui lui étaient proposées, mais qu'il faisait connaître par ses intermédiaires secrets auprès des fonctionnaires du Maghzen, des caïds, des chefs de tribus, des notables, que sa volonté souveraine avait été surprise et que les mesures édictées ne pouvaient avoir aucun effet. D'autre part, si nous voulons étendre notre influence dans le pays insoumis où le pouvoir spirituel du Sultan est seul reconnu, nous ne parviendrons à y instaurer notre autorité qu'en sauvegardant son prestige religieux, qui par une action lente et habilement conduite peut amener la reconnaissance de sa souveraineté bien plus sûrement que notre autorité directe. Bien loin de chercher à diminuer de quelque façon le pouvoir du Sultan, la politique française doit s'efforcer à le maintenir en l'entourant du respect des formes traditionnelles, à le fortifier même pour donner aux populations de l'Empire le sentiment que les actes de l'autorité chérifienne concertés avec l'autorité française sont uniquement inspirés par le souci des intérêts généraux du pays, que les deux autorités adhèrent pleinement et sans réserves aux mesures élaborées et aux décisions prises.

Cette conception de la politique indigène à suivre au Maroc n'est pas unanimement approuvée. D'aucuns prétendent que le pays insoumis, le bloc berbère constitue une masse irréductible qui n'a jamais été soumise et qui n'acceptera jamais d'être soumise au pouvoir temporel du Sultan et qu'il y faudra tôt ou tard imposer notre autorité directe. Ceci constitue, croyons-nous, une simple affirmation. De ce que le « blâd-el-siba » n'a jamais reconnu l'autorité du Sultan, il est prématuré de conclure qu'il ne la reconnaîtra jamais. Il faut bien espérer au contraire que des opérations militaires prudemment conduites, qu'une action politique sagement appliquée parviendra à étendre le pouvoir chérifien. Sinon nous arrivons à faire un aveu complet d'impuissance. Comment pourrions-nous concevoir, en effet, que nous arriverons à nous établir dans des régions où nous ne pourrions jamais, par hypothèse, faire admettre l'autorité du Sultan qui y est actuellement reconnu comme chef religieux, mais qui a seulement manqué de la force matérielle suffisante pour y imposer sa souveraineté ? Il est donc erroné de penser que nous pourrions, dans un avenir plus ou moins lointain, nous passer du Sultan et que nous serons amenés à restreindre le champ d'étendue de son pouvoir. Nous en avons actuellement une preuve tout à fait nette. Une partie des difficultés que l'Espagne rencontre dans la zone soumise à son protectorat tient peut-être entre autres causes à ce qu'elle a méconnu l'autorité du Sultan. Elle a pensé que la résidence du Sultan sur le territoire du Protectorat français allait en faire un simple fonctionnaire

français ne jouissant d'aucune liberté et qu'elle devait lui refuser une autorité effective. Elle a donc fait instituer à Tétouan un Khalifa du Sultan qui exerce dans la zone espagnole la plénitude des pouvoirs appartenant au Sultan lui-même dans la zone française. L'Espagne a ainsi porté atteinte de la façon la plus formelle au pouvoir temporel du Sultan, partant à son pouvoir religieux, et cette méconnaissance complique sans doute encore la tâche déjà fort lourde qu'elle a entreprise.

La politique de collaboration entre le Gouvernement chérifien et le Gouvernement français ne s'applique pas seulement aux relations du représentant de la France au Maroc avec le Sultan. Elle est pratiquée à tous les degrés de la hiérarchie par les autorités françaises vis-à-vis des autorités indigènes. Le Maghzen est associé d'une façon étroite à l'œuvre administrative qui s'élabore. Le Grand-Vizir exerce une part importante du pouvoir réglementaire. Les ministres chérifiens de la Justice, des Finances ont participé à l'organisation de la justice, à la réforme du régime fiscal et du régime foncier. Le commissaire Résident général remplit les fonctions de ministre de la Guerre et de ministre des Affaires étrangères du Sultan.

La même méthode politique est appliquée par les autorités françaises dans l'organisation régionale et locale. A ce point de vue, si le principe de la politique d'association par la voie de l'administration indirecte subsiste toujours, les moyens employés pour réaliser ce but sont variables. Ils dépendent des différences si considérables que présentent

entre elles les différentes parties du Maroc. C'est ainsi, par exemple, que, sur la côte, dans les régions de Rabat, de Fez, de Meknès, l'exercice de l'autorité appartient à de nombreux chefs de tribus, tandis que, dans la région de Marrakech, nous le trouvons concentré entre les mains de puissants seigneurs, à caractère féodal, avec lesquels nous avons dû négocier — les grands caïds du Sud, propriétaires de territoires immenses et peuplés sur lesquels ils perçoivent l'impôt, lèvent d'importants corps de troupes, sont des forces que nous devons nous concilier — traitant au point de vue politique d'égal à égal avec le Sultan, se retirant dans leurs terres s'ils ont quelque grief, revenant au contraire à Marrakech, et fournissant au besoin des subsides et des contingents d'hommes, quand leurs griefs ont disparu, on ne saurait mieux comparer leur situation qu'à celle des grands vassaux de la Couronne aux ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècles. La ligne de conduite adoptée jusqu'à présent vis-à-vis de ces grands chefs a donné, grâce à de véritables alliances qui ont épargné l'action militaire, des résultats excellents, puisque nous leur sommes redevables des opérations de guerre brillantes qui ont eu lieu dans le Sous au mois de mai 1913 grâce aux méhallas chérifiennes levées sur leur territoire et commandées par eux.

3. — L'action administrative.

Les opérations de guerre et l'action politique préparent l'action administrative qui doit assurer, préalablement à sa mise en valeur, l'organisation intérieure du pays.

Nous nous trouvions à ce point de vue, lors de l'installation du protectorat français au Maroc, en présence d'un pays dont l'état administratif était tout à fait anarchique. Cependant depuis que la France avait été amenée à occuper la Chaouia et les confins algéro-marocains, d'intéressantes tentatives d'organisation avaient été faites par l'autorité militaire dans ces régions.

En Chaouia, où nous étions depuis 1907 et où notre occupation s'était progressivement étendue de la ville de Casablanca aux limites extrêmes de la région, l'autorité militaire sut éviter de faire de l'administration directe, et prépara, inconsciemment peut-être, l'établissement du futur protectorat et l'organisation de certains de ses rouages. Au point de vue international nous paraissions éviter de vouloir chercher à prendre une prépondérance politique quelconque en maintenant à Casablanca notre consul qui devait continuer à sauvegarder les intérêts des ressortissants français, à régler les conflits avec les ressortissants étrangers, à suivre enfin le développement commercial et industriel. Notre action fut d'ailleurs habilement menée par l'autorité militaire qui parvint sous une forme peu apparente, mais efficace, à établir solidement notre autorité. Cette action au point de vue politique et administratif était exercée par des organes militaires dits « bureaux de renseignements ». Elle était dirigée par un chef de bureau central à Casablanca qui réunissait les attributions d'un préfet de police et d'un commandant de la force publique. D'autre part le pays était couvert d'un réseau de postes destinés à

maintenir l'ordre. Dans chacun de ces postes un bureau de renseignements était créé et l'officier chargé de le gérer exerçait dans son cercle les mêmes attributions que l'officier du bureau central dans l'ensemble de la région. C'est à l'abri de ce service que l'administration marocaine s'est reconstituée dans la Chaouia.

« Le service des renseignements, dit M. de la Charrière dans son rapport au Comité du Maroc en 1910 sur l'œuvre française en Chaouia, ne remplace pas l'administration marocaine. Il n'administre pas directement, comme le font les Espagnols dans le Rif, mais il s'ajoute, se superpose aux rouages existants, et apporte au pays ce qui lui manquait, c'est-à-dire en plus de la sécurité et de l'ordre les initiatives matérielles (routes, œuvres sociales, etc.). Les droits de souveraineté du Sultan subsistent dans leur intégralité ; l'administration de la justice lui appartient, les commandants militaires n'ont pas d'autorité directe sur les fonctionnaires et sur les magistrats marocains ; mais il leur faut assurer la police, faire respecter l'autorité du Sultan, réprimer les désordres, proposer et prendre toutes les mesures propres à garantir la sécurité. Nous sommes chargés de conseiller, d'aider, de faire agir les autorités locales. » Cette définition de l'action administrative exercée en Chaouia avant l'établissement du protectorat peut s'appliquer mot pour mot au régime que nous nous efforçons actuellement d'étendre à tout le Maroc.

Le respect des institutions locales fut donc la base de l'organisation établie en Chaouia par l'autorité militaire.

La direction des affaires fut laissée au khalifa du sultan à Casablanca. Dans les campagnes, les caïds restèrent libres de leurs actes sous la condition de ne pas commettre d'abus. Lorsque des plaintes se produisaient, l'autorité militaire procédait à une enquête, et si les réclamations étaient fondées, le général en chef demandait au sultan, par l'intermédiaire du ministre de France à Tanger la révocation des caïds coupables.

L'autorité militaire sauf les cas de flagrants délits et les affaires intéressant la sûreté publique n'intervenait pas dans l'administration de la justice qui continuait à être assurée par les cadis et les adouls. Pendant les quelques années qui séparèrent le début de l'occupation militaire de l'établissement du protectorat, la France s'efforça moins d'introduire des réformes, d'organiser une administration, que d'améliorer par un contrôle constant et efficace le fonctionnement de l'organisation embryonnaire préexistante. Cependant l'autorité militaire prit l'initiative de certaines innovations administratives, en matière d'assistance notamment.

C'est ainsi que le général en chef constitua une caisse de réserve destinée à faire des prêts agricoles aux indigènes et alimentée par un prélèvement d'un dixième sur le produit net des impôts. A Casablanca un dispensaire où des soins et des remèdes gratuits étaient donnés fut ouvert au Consulat de France, et dans toute la région, à chaque poste était annexée une infirmerie indigène. Le succès qu'obtinent ces institutions auprès des populations indigènes prouva com-

bien ces initiatives étaient bienfaisantes et combien elles étaient susceptibles de contribuer aux progrès de la pacification et à l'extension de notre influence.

Les principes qui ont présidé à notre action administrative en Chaouia ont été appliqués de la même façon dans les confins algéro-marocains. Ils n'y ont peut-être pas été admis avec autant de facilité. Pour des raisons diverses, les premiers administrateurs de cette région ont été enclins à pratiquer une administration directe que notre situation antérieure au protectorat comme d'ailleurs notre situation actuelle ne pouvaient pas justifier. On peut dire que le Maroc Occidental a été le champ d'action et l'objectif de toute la politique internationale marocaine depuis dix ans. Notre occupation y était surveillée de très près et les mesures administratives prises par l'autorité militaire n'auraient pas manqué de nous amener d'incessantes difficultés si elles avaient eu le caractère d'actes d'administration directe. L'attention était, au contraire, beaucoup moins attirée par l'action française sur les confins, qui datait de loin, que des incidents continuels de frontière justifiaient depuis longtemps ; et l'autorité militaire aurait cédé volontiers à la tendance naturelle d'y faire de l'administration directe. D'autre part, les confins au moins jusqu'à la Moulouya sont le prolongement de l'Algérie, terre d'annexion. Il semblait étrange et il était parfois impossible qu'on changeât de méthode administrative suivant que l'on se trouvait en deçà ou au delà d'une ligne arbitraire et souvent imprécise. Bien mieux pendant longtemps les fonctions de haut-commissaire des

confins furent remplies par le général commandant la division d'Oran qui devait être nécessairement entraîné à y agir comme dans son commandement territorial algérien. Malgré tout, à mesure que le rôle de la France au Maroc s'est précisé, le régime des confins est devenu mieux déterminé. Le haut-commissaire militaire a été remplacé en 1911 par un haut-commissaire civil dont les attributions ont été fixées par un décret du 30 mai 1912. Malheureusement l'impossibilité des communications entre les confins et le Maroc occidental ne permet pas actuellement d'assurer à l'action politique et administrative dans ces deux parties du Maroc une unité et une continuité de vues satisfaisantes. C'est seulement le jour où la jonction matérielle sera réalisée, et il est permis d'espérer qu'elle le sera bientôt, que le bloc marocain sera constitué et qu'il sera possible de le soumettre dans son ensemble à l'organisation administrative actuellement en voie d'élaboration.

SECTION IV. — Organisation centrale.

L'article 4 du décret du 11 juin 1912, qui fixe les attributions et les pouvoirs du commissaire résident général, prévoit que ce haut fonctionnaire sera assisté d'un délégué à la résidence destiné à le remplacer en cas d'absence ou d'empêchement. Cette fonction est actuellement remplie par un ministre plénipotentiaire qui, en l'absence du résident général, est investi de toutes les attributions prévues par le décret du 11 juin 1912, et qui, lorsque le résident

général assure la direction effective des affaires, est plus spécialement chargé des rapports avec les puissances étrangères. A mesure d'ailleurs que l'œuvre administrative se développera, les attributions du délégué à la résidence s'étendront, et le résident général lui donnera délégation pour traiter toutes les *affaires* dont il ne se réservera pas l'examen et la solution.

Le résident général ayant effectivement au Maroc la haute main sur l'action militaire, l'action politique et l'action administrative, a groupé autour de lui les services qualifiés pour la préparation de toutes les questions se rattachant à ces trois ordres de préoccupations.

Dans son action militaire, le commissaire résident général qui commande le corps d'occupation, comprenant les troupes du Maroc occidental et les troupes du Maroc oriental, est secondé au point de vue du commandement par un état-major et un bureau militaire, au point de vue administratif par des représentants des services spéciaux (contrôleur général, intendant général directeur de l'administration militaire, médecin inspecteur directeur des services de santé, directeur des travaux militaires). Ces organes sont, en l'état actuel, plutôt des conseils techniques que des services ayant une autonomie distincte et des attributions déterminées. Le commandement dont est investi le résident général ne rentre pas, en effet, dans les formations militaires prévues par la loi, et ne comprend pas les services spéciaux affectés à ces formations. Chacune des deux fractions, troupes du Maroc occidental et troupes du Maroc oriental, conserve

donc à ce point de vue une certaine autonomie. C'est ainsi que le commandement des armes spéciales (cavalerie, artillerie, génie), que les services administratifs (intendance, service de santé) sont particuliers à chacune de ces fractions et ne relèvent pas de services centralisés. Cette organisation va être incessamment modifiée par un projet dont l'élaboration est terminée et qui consiste essentiellement dans la création au Maroc d'un corps d'armée à trois divisions (Casablanca, Rabat, Oudjda). Les services de commandement et les services administratifs seront alors centralisés et fonctionneront d'après les règles qui régissent l'organisation et le fonctionnement de tous les corps d'armée.

Au point de vue politique, le résident général est secondé par le secrétaire général du gouvernement chérifien qui est chargé de tous les rapports avec le Maghzen, et par le bureau politique, organe militaire qui centralise toute la correspondance des bureaux de renseignements.

Enfin, les affaires civiles et administratives relèvent du secrétaire général du protectorat, qui, au point de vue de l'organisation intérieure du pays, est le collaborateur le plus immédiat du résident général. Le secrétariat général du protectorat a été créé par le décret du 15 janvier 1913. Un décret du 21 avril 1912 avait bien institué un secrétariat général près le résident général, dont l'objet était d'assurer, concurremment avec le Grand-Vizirat, le fonctionnement du gouvernement chérifien, et qui avait dans ses attributions l'administration, la police, la justice, l'enseignement et les cultes. Il a été constaté dans la pratique que ces ab-

sorbantes fonctions ne permettaient pas au secrétaire général d'assurer la centralisation des affaires civiles et administratives, qui doit être une des attributions essentielles de sa fonction, et la nécessité est apparue d'établir sur de nouvelles bases l'organisation primitivement adoptée. Le décret du 15 janvier 1913 institue donc près du commissaire résident général un secrétaire général du protectorat nommé par décret, qui assure la centralisation des affaires civiles et administratives et exerce au nom et sous l'autorité du résident général la direction et le contrôle général de l'administration civile. Ce haut fonctionnaire a deux ordres d'attributions qu'il exerce les unes en vertu d'un droit propre, les autres par délégation. En premier lieu, les propositions de toute nature concernant les affaires civiles et administratives ou le personnel de l'administration civile sont soumises à son visa avant d'être présentées au résident général. D'autre part, le résident général peut lui déléguer sa signature pour certaines catégories d'affaires ou, en cas d'absence ou d'empêchement du délégué à la résidence, pour l'ensemble des affaires administratives du protectorat. Ces dispositions nouvelles ont eu pour effet de modifier les attributions du secrétaire général institué par le décret du 21 avril 1912. L'article 2 du décret du 15 janvier 1913 décide qu'il prendra à l'avenir le titre de secrétaire général du gouvernement chérifien qui répond à ses attributions désormais délimitées.

Les services administratifs de la résidence générale sont groupés en trois directions générales qui fonctionnent sous

l'autorité constante du secrétaire général du protectorat. Le secrétariat général du gouvernement chérifien, qui devrait s'appeler plus exactement direction générale de l'administration, puisque toutes les affaires qui ne ressortissent pas aux directions générales techniques (finances ou travaux publics) en dépendent, est essentiellement chargé des rapports avec le Maghzen, avec le Sultan auprès duquel il a un délégué qui le suit dans ses déplacements à travers son Empire, et avec le Grand-Vizirat. Il conseille et contrôle l'administration indigène, centralise la correspondance administrative des bureaux de renseignements, comme le bureau politique centralise leur correspondance politique. Il a la direction du personnel des fonctionnaires indigènes, et propose au Sultan ou au Grand-Vizir toutes les mesures dont ce personnel peut être l'objet. En outre, toutes les affaires intéressant l'administration régionale et locale (contrôle civil, municipalités), la police, la justice française et indigène, l'enseignement, l'assistance, la chancellerie, l'interprétariat et le protocole relèvent du secrétariat général du gouvernement chérifien.

Les deux autres directions générales qui ont un caractère technique sont la direction générale des finances qui comprend le service du budget, le service des domaines et le service des postes et télégraphes, et la direction générale des travaux publics à laquelle sont rattachés les services de l'agriculture, des eaux et forêts, des routes, des mines, des chemins de fer, des antiquités, beaux-arts et monuments historiques.

Enfin un certain nombre de services spéciaux sont rattachés directement au secrétariat général du protectorat : le service du personnel qui administre tout le personnel non indigène, le service des études législatives chargé de la mise au point et de l'élaboration de la législation à promulguer au Maroc, le service du *Bulletin officiel du protectorat*, et le service des études et renseignements économiques dont le rôle est de fournir aux commerçants, industriels et colons toutes les indications dont ils peuvent avoir besoin.

Les services administratifs centraux ont actuellement leur siège à Rabat. Quand le général Lyautey, nommé commissaire résident général par le décret du 28 avril 1912, arriva au Maroc au mois de mai 1912, il songea tout d'abord à installer à Fez les services administratifs. Le séjour qu'il fit dans cette ville en mai-juin-juillet 1912, les attaques dont elle fut l'objet, l'insécurité et l'insalubrité du pays l'éclairèrent sur l'impossibilité actuelle de réaliser un tel projet, et il pensa que nulle ville mieux que Rabat ne pouvait se prêter à l'installation matérielle projetée. Des constructions provisoires furent donc édifiées au fur et à mesure de la constitution des divers services administratifs, et en attendant que le vote de l'emprunt actuellement soumis aux délibérations du Parlement permit de pourvoir aux installations définitives qu'exigent le développement et l'importance de services permanents.

Il ne semblait pas que la question du siège des services administratifs pût faire de doute, quand, coup sur coup, deux délibérations de la commission des affaires extérieu-

res, lors de la discussion du projet d'emprunt soumis aux délibérations des Chambres, ont engagé le débat en contestant le montant des crédits demandés pour les installations définitives. L'éventualité du transfert des services administratifs à Fez a été envisagée et bien que la décision à prendre soit de la compétence du gouvernement, un vote du Parlement qui serait explicite ne manquerait pas d'influer sur sa détermination.

Fez, dit-on, est la capitale du Maroc, le centre politique et religieux, la ville traditionnelle des Sultans. Ce serait une lourde faute que de la décapitaliser et de ne pas chercher à y implanter notre influence pour combattre les mouvements hostiles ou réduire l'impassible méfiance de la population.

La question paraît avoir été sur ce terrain aussi mal engagée que possible. Tout d'abord il ne s'agit point, en choisissant Rabat comme siège des services administratifs, de décapitaliser Fez, car il n'y a point à proprement parler de capitale au Maroc. Il y a des villes importantes appelées villes impériales parce que le Sultan a ou a eu l'habitude d'y résider, Fez, Marrakech, Meknès et Rabat, et parmi ces villes, Fez a une certaine prééminence politique et religieuse. On vient de tous les points du Maroc à l'université de Karaouyna et au sanctuaire de Moulay-Driss. Mais il y a loin de cette supériorité intellectuelle ou de cette prééminence religieuse à la notion d'une capitale où toute la vie d'une nation se centralise, et qui est acceptée comme telle par l'unanimité des sentiments et des traditions d'un peuple tout

entier. On ne saurait prétendre que Fez était antérieurement à notre occupation le siège du gouvernement et des services publics, ou tout au moins il n'en était ainsi qu'autant que le Sultan y résidait. Le Maghzen et les services embryonnaires qui y étaient rattachés le suivaient dans ses déplacements à travers son Empire et s'établissaient au Dar-el-Maghzen de toutes les villes impériales où il séjournait.

Il y a au contraire de nombreuses et excellentes raisons pour ne pas établir à Fez le siège des services administratifs. En premier lieu, l'insalubrité reconnue de la ville de Fez doit faire hésiter à y appeler un personnel français aussi important que celui qu'exigeront, dans leur plein développement, les services administratifs de la résidence générale. Il sera nécessaire de recruter un personnel beaucoup plus nombreux et à des conditions beaucoup plus onéreuses, car la durée de présence annuelle devra être réduite et les agents n'accepteront pas les mêmes conditions pécuniaires dans un climat malsain que sur la côte.

D'autre part des considérations, provisoires sans doute, mais qui peuvent rester vraies pendant de longues années encore, ne permettront pas, de sitôt, d'établir à Fez le siège de la résidence générale. C'est la question de sécurité, qui malgré les progrès de la pacification se posera pendant longtemps encore, et nous maintiendra sur la côte. C'est surtout la difficulté des communications entre Fez et les autres points du Maroc qui subsistera pendant bien des années.

Enfin et surtout, la ville de Fez, par sa situation dans le protectorat français, n'est plus le centre géographique du Maroc démembré par les accords internationaux. Elle est un des points extrêmes de notre champ d'action. Rabat au contraire en est un des points centraux, également distant de Fez et de Marrakech, où les Sultans paraissent vouloir résider de plus en plus volontiers. Cette ville, située au bord de la mer, réunissant des conditions de salubrité satisfaisantes, facile à défendre, d'accès commode, paraît constituer le lieu le plus favorable à l'établissement des services. Il faut espérer que le Parlement mieux informé ne suivra pas la commission des affaires extérieures dans la décision qu'elle a prise et qu'il s'en remettra à l'avis impartial de ceux qui connaissent les réalités du pays.

Le personnel administratif du protectorat a été réglementé par trois dahirs chérifiens du 18 avril 1913 dont l'un porte organisation des cadres, le second fixe les traitements et le troisième réglemente le recrutement, l'avancement et la discipline du personnel administratif. Ces textes constituent une réglementation d'ensemble pour les divers personnels administratifs du protectorat et comportent des règles uniformes auxquelles sont soumis tous les agents de l'administration chérifienne quelle que soit leur origine. Cette uniformité permettra d'éviter les inconvénients qui ont résulté pour les finances du protectorat tunisien de la constitution de cadres spéciaux établis successivement sans plan déterminé. Les différences des conditions de traitement et d'avancement ont eu en Tunisie en effet cette con-

séquence d'entraîner des revendications, chaque service réclamant le bénéfice du régime le plus favorisé.

Le personnel est recruté au concours. Au début de la carrière un stage rétribué est imposé. A l'issue de ce stage, les stagiaires peuvent être licenciés avec indemnité. L'obligation de justifier avant la titularisation de l'obtention du brevet de langue arabe est imposée, chaque année, à ceux des stagiaires qui seront appelés à traiter des affaires indigènes.

L'avancement a lieu partie au choix, partie à l'ancienneté pour les avancements de classe, exclusivement au choix avec la garantie d'un tableau d'avancement pour les avancements de grade.

Enfin les peines disciplinaires graves sont appliquées après avis d'un conseil de discipline comprenant un agent du grade et de la classe de l'inculpé tiré au sort. L'inculpé est toujours admis à présenter ses moyens de défense. Le déplacement n'est pas considéré comme une peine disciplinaire, et le licenciement pour infirmité ou incapacité physique ou intellectuelle peut toujours être prononcé moyennant indemnité. Toutes ces règles sont extrêmement libérales. Elles s'inspirent des principes admis aujourd'hui en matière de statut de fonctionnaires.

Il reste à pourvoir le personnel de l'administration civile d'un régime de retraites, dont la diversité d'origine des agents entrés dans les cadres du protectorat rend l'élaboration très difficile.

SECTION V. — Organisation régionale.

Le territoire du Maroc a été divisé en régions qui, au point de vue administratif, sont soumises à des régimes divers. Administrées le plus souvent encore sous le contrôle de l'autorité militaire, elles le sont parfois par la collaboration d'éléments civils et d'éléments militaires ou par le régime civil pur et simple.

Les régions purement militaires sont les régions de Fez, Meknès, de la Chaouia militaire, des Doukkala-Abda, des territoires du Sud. La région de Rabat est une région mixte. La région civile de la Chaouia seule est complètement assujettie au régime civil.

Les régions de commandements militaires sont placées sous l'autorité d'un officier général ou supérieur. Elles sont divisées en cercles ou groupements de tribus, à la tête desquelles se trouvent les officiers du service des renseignements dont le rôle consiste à contrôler et à conseiller les autorités indigènes. Une décision récente du résident général astreint les officiers de ce service à un stage préalable dans les services de la résidence générale, qui leur permet d'acquérir une formation administrative générale avant d'entreprendre l'exercice de leurs fonctions. Il est d'ailleurs nécessaire de les familiariser avec les méthodes administratives employées, car si l'autorité militaire est chargée d'administrer les régions militaires, elle dépend à ce titre de l'administration civile centrale qui lui donne les directives nécessaires et contrôle son action.

Dès cette année, la substitution de l'autorité civile à l'autorité militaire a été entreprise. Un arrêté du résident général du 22 mars 1913 a créé en Chaouia une région civile comprenant les tribus des Zenattas, Mediouna, Oulad Zian et Ouled Hariz, placée sous l'autorité d'un contrôleur en chef et divisée en deux circonscriptions dirigées chacune par un contrôleur. Le préambule de cet arrêté détermine d'un mot les attributions de ces fonctionnaires, en déclarant qu'ils seront chargés « d'assurer conformément aux dispositions du traité de protectorat le contrôle politique et administratif des autorités indigènes ». La région civile de la Chaouia constitue une circonscription autonome sans rattachement avec l'autorité militaire.

Au contraire un arrêté résidentiel du 27 juin 1913 a modifié les subdivisions territoriales de la région de Rabat en supprimant les cercles du Gharb et des Beni-Hassen et en les remplaçant partiellement par une circonscription civile qui a son siège à Kenitra et dont les contrôleurs se trouvent placés sous l'autorité du général commandant la région de Rabat.

Ce sont les deux seules tentatives, l'une complète, l'autre partielle, qui aient été faites pour opérer la substitution de l'autorité civile à l'autorité militaire. Mais il est certain que d'autres régions, les régions côtières notamment, s'y prêteraient fort bien actuellement et il est probable que de nouvelles circonscriptions seront créées dans un avenir assez rapproché.

Cette éventualité a été envisagée et un corps de contrôle

civil a été organisé à cet effet par un décret du 31 juillet 1913 complété par un arrêté du 2 août 1913. Ce corps de fonctionnaires, dont la création est encore trop récente pour que l'on puisse encore exactement en délimiter les attributions, succédera à l'autorité militaire pour remplir la double mission dont elle était chargée : l'action politique et l'action administrative par voie de contrôle.

Les cadres du personnel comprennent :

- 1° Des contrôleurs civils de 1^{re}, 2^e et 3^e classes ;
- 2° Des contrôleurs suppléants de 1^{re}, 2^e et 3^e classes ;
- 3° Des contrôleurs stagiaires,

Les traitements qu'on a prévus, élevés à raison des difficultés de la vie au Maroc et pour permettre un recrutement de choix, vont de 7.000 à 18.000 francs. Les contrôleurs titulaires et suppléants sont nommés par décret, les contrôleurs stagiaires sont nommés par le Résident général.

Le concours est en principe le mode de recrutement normal, toutefois les contrôleurs civils titulaires peuvent, pour un tiers, être choisis dans un corps extérieur après avis d'un conseil d'administration. L'avancement est conféré exclusivement au choix.

Ce corps de contrôle est destiné à devenir la cheville ouvrière de notre Protectorat. C'est en effet sur une table presque rase que nous devons édifier notre œuvre marocaine tant au point de vue administratif qu'au point de vue économique, et les organisations embryonnaires que nous trouvons ne sont utilisables qu'en étant considérablement amendées et réformées. Tout est donc à faire ou à refaire

dans un pays qui n'est ni organisé, ni administré, ni mis en valeur. C'est au corps de contrôle que sera confié toute l'exécution de cette œuvre complexe et difficile.

SECTION VI. — Organisation municipale.

Les libertés municipales étaient inconnues dans l'Empire chérifien avant l'établissement du protectorat de la France. Le développement sans cesse grandissant des villes de la côte et l'importance des services publics qui y sont constitués ont rendu nécessaire l'élaboration d'une législation municipale générale qu'a consacrée le dahir du 1^{er} avril 1913 promulgué le 27 juin suivant. Ce dahir établit un statut-type contenant les règles communes aux diverses municipalités. Des décrets spéciaux institueront pour chaque ville des commissions municipales et régleront, s'il y a lieu, les dérogations que les circonstances locales commanderont d'apporter au statut initial.

Le dahir du 1^{er} avril 1913 ne s'applique qu'aux villes de la côte. Il a fallu, en effet, tenir compte des nécessités particulières aux villes de l'intérieur — à la ville de Fez notamment — où la vie locale est restée et restera sans doute longtemps encore purement indigène. L'administration municipale y est exercée par une assemblée de notables — le medjliss — élue par quartiers. Il serait tout à fait inopportun de vouloir y associer actuellement un élément extérieur. Cette organisation a donné à Fez d'excellents résultats. Elle

assure un fonctionnement suffisant des services locaux. Des organisations similaires sont en voie d'élaboration pour recevoir leur application dans les villes de Sefrou et de Marrakech.

Un dahir du 19 juillet 1913 a institué à Meknès une commission municipale provisoire dont le fonctionnement a été réglé par l'arrêté viziriel du 20 juillet 1913. Ces textes s'inspirent des règles fixées par le dahir du 13 avril 1913. La situation politique et économique de la ville de Meknès permettait de faire cette application.

Le dahir du 1^{er} avril 1913 réglemeute l'organisation et le fonctionnement des commissions municipales, leurs attributions, les attributions du président et des vice-présidents et la municipalité et les principaux services communaux.

1^o Organisation et fonctionnement des commissions municipales.

Les commissions municipales sont créées par des décrets spéciaux qui confèrent la personnalité civile aux villes dans lesquelles elles sont établies. Présidées par le pacha ou le caïd de la ville assisté du consul de France et de son délégué, l'administrateur chef des services municipaux, en qualité de vice-présidents, elles se composent de membres de droit et de membres nommés. Sont membres de droit les agents locaux des services les plus importants, contrôle de la dette, finances, travaux publics, hygiène et santé publiques, le premier vice-président de la chambre de commerce et deux fonctionnaires, le mohtasseb et l'amin el mostafad.

Les membres nommés sont des notables français, musulmans et israélites désignés par le Grand-Vizir pour une période d'une année. Il a paru nécessaire, dans un pays où la population européenne se renouvelle rapidement, d'adopter cette durée limitée du mandat. L'admission des étrangers est actuellement écartée.

Les règles qui président au fonctionnement des commissions municipales sont sensiblement les mêmes que celles qui s'appliquent d'après la loi du 5 avril 1884 aux conseils municipaux de France. Les différences les plus importantes consistent en ce que les commissions municipales ne se réunissent jamais de plein droit, et qu'elles ne peuvent légalement délibérer, sans avoir été préalablement convoquées par leur président. Leurs séances, d'autre part, ne sont pas publiques, et leurs délibérations ne peuvent porter que sur les objets figurant à un ordre du jour préalablement fixé par le président. Les délibérations, enfin, sont rendues exécutoires par arrêtés du Grand-Vizir.

2° Attributions des commissions municipales.

Les commissions peuvent être appelées à délibérer sur les principaux objets intéressant les villes où elles sont instituées, essentiellement sur l'administration du patrimoine municipal, les contrats, les opérations de voirie, les dons et legs faits à la ville, qui jouit de la personnalité civile, l'organisation et le fonctionnement des services municipaux, le budget, les taxes municipales et les comptes. Cette énumération n'est d'ailleurs pas limitative et l'auto-

rité supérieure se réserve le droit de consulter la commission toutes les fois qu'elle le jugera utile.

Mais, en aucun cas, il n'a paru possible de rendre la consultation de la commission municipale obligatoire. Il se peut, en effet, que certaines circonstances politiques ou économiques se présentent, que certaines considérations financières interviennent, qui rendraient cette consultation inopportune. Il a semblé nécessaire que le Sultan ou le Grand-Vizir puissent spontanément prendre les décisions dictées par les événements et par le juste souci des intérêts locaux qui pourraient être méconnus.

Les commissions peuvent enfin émettre des vœux à la seule condition de s'abstenir de vœux politiques ou étrangers aux objets d'intérêt local.

3^e Attributions du président et des vice-présidents de la municipalité.

Le Pacha, président, est chargé de l'administration de la ville. Ses pouvoirs se rattachent à trois ordres d'attributions. Il les exerce soit comme délégué de l'autorité supérieure, soit en matière de police municipale, soit comme représentant de la ville et pour exécuter les délibérations de la commission municipale. Ces attributions sont, avec quelques restrictions, celles dévolues aux maires par la loi municipale française.

Il a paru tout d'abord nécessaire et conforme à la notion du protectorat de soumettre tous les actes du Pacha au visa du consul de France ou de son délégué, vice-président

de la commission. Leur contre-seing suffit à assurer le contrôle de l'autorité française sur tous les actes de la municipalité. En second lieu, les arrêtés de police du Pacha ou de son délégué ne sont exécutoires qu'après approbation du Grand-Vizir. Dans ces conditions, la police municipale s'exerce plutôt comme un démembrement de la police d'Etat que comme une police autonome, étant donné d'autre part que le personnel de la police est un personnel d'Etat seulement mis à la disposition du président ou de son délégué sous l'autorité de l'administration supérieure. Enfin, les actes accomplis par le président, comme représentant de la ville, sont en principe soumis à l'homologation du Grand-Vizir. Seuls ceux de ses actes qui sont passés en exécution de délibérations déjà approuvées sont dispensés d'une nouvelle approbation du gouvernement. Le président est cependant tenu d'en donner communication préalable à l'autorité supérieure. Le contrôle de notre autorité se trouve donc dans tous les cas sauvegardé.

Les vice-présidents exercent à défaut de Pacha toutes les attributions qui lui sont conférées. Le texte prévoit que le Grand-Vizir peut déléguer à titre temporaire ou à titre permanent tout ou partie des attributions du président. Au cas de vacance accidentelle de la présidence, ils sont appelés à suppléer d'office le Pacha, concurremment avec un khalifa dans la plénitude de ses fonctions.

4° Dispositions spéciales aux principaux services municipaux.

Les titres IV, V et VI réglementent les actions judiciaires des villes, les travaux municipaux et le budget. Ils s'inspirent des règles en vigueur dans la législation métropolitaine et dans la législation tunisienne, tout en s'adaptant aux nécessités nouvelles auxquelles ils doivent faire face. C'est ainsi qu'en matière financière, il a fallu tenir compte de la situation particulière des villes, des recettes spéciales qui s'y trouvent perçues et de l'affectation de la plupart d'entre elles au service de la Dette.

D'une manière générale, le budget municipal doit être alimenté par un prélèvement de 50 0/0 sur la taxe urbaine, par les taxes d'abatage, sur les fêtes de nuit, les droits de voirie et de place, les droits de marché abandonnés par le contrôle de la Dette, etc.

Telles sont les grandes lignes du dahir dont la première application a été faite tout récemment. Deux dahirs du 18 avril 1913 ont créé des commissions municipales à Casablanca, à Rabat et à Salé. Trois arrêtés viziriels du 5 juillet 1913 ont en exécution, nommé les membres de ces commissions.

A la vérité, les règles organiques de ces commissions municipales peuvent sembler singulièrement étroites. Mais il sera possible dans la suite de leur donner des attributions plus larges. Le gouvernement chérifien a pensé qu'il serait plus facile de donner des libertés plus grandes après

les avoir retenues que de les retirer après les avoir données. Il a donc paru indispensable de laisser au début toute latitude à l'autorité supérieure pour surveiller ces organismes naissants et lui permettre de prévenir les abus plutôt que d'avoir à les réprimer.

SECTION VII. — **Chambres de commerce, d'industrie
et d'agriculture.**

En même temps que par l'institution des commissions municipales, les intérêts locaux avaient une représentation qui les associait désormais à l'administration des villes, la création de chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture rendues nécessaires par le développement de la colonisation et consacrée par l'arrêté résidentiel du 29 juin 1913, réglementait la représentation des intérêts économiques régionaux.

A la différence des autres organismes administratifs dont la réalisation appartient à l'autorité chérifienne, il est apparu que les chambres de commerce devaient être créées par arrêtés du commissaire résident général.

Bien que ces assemblées n'aient qu'un rôle purement consultatif, le fait par le Sultan de donner une représentation officielle au commerce français aurait pu être interprété par les puissances étrangères comme une atteinte au principe de l'égalité économique. Il eût fallu pour éviter cette critique admettre le système des Chambres mixtes. Or, le principe de l'adjonction des étrangers ne pouvait être admis

qu'après une étude mûrement réfléchie et l'importance des intérêts économiques devenait telle qu'il était impossible d'attendre que la question fût définitivement résolue.

Dans ces conditions, il n'a pas paru possible d'admettre le principe électif comme base de recrutement des chambres de commerce ; un tel système aurait pu avoir pour conséquence de les ériger en rivales des commissions municipales, créées simultanément, et d'enlever toute autorité à celles-ci.

Choisis avec discernement sur la proposition des consuls, les membres des chambres de commerce, de l'industrie et de l'agriculture seront en fait d'utiles collaborateurs pour les autorités administratives dans la période d'organisation des services du protectorat. Leur mandat étant de courte durée, il sera possible, dans un pays où de nouveaux arrivants modifient constamment la composition des milieux économiques, de maintenir l'autorité qui doit s'attacher aux avis et aux vœux de ces assemblées.

Aussi bien, a-t-il fallu réduire au minimum le rôle administratif des chambres créées, le limiter à une sorte de représentation privée du commerce français sous la direction des consuls de France qui sont leurs présidents. Elles ont pour attributions de donner à l'administration supérieure tous avis et renseignements qui leur sont demandés sur les faits et intérêts commerciaux, industriels et agricoles, de présenter leurs vœux sur toutes les questions intéressant le commerce, l'industrie et l'agriculture, dans leur circonscription. Elles peuvent aussi, au moyen de subsides volon-

taires, favoriser la création de certaines institutions économiques telles que magasins généraux, soldes et ventes au public, entrepôts, écoles de commerce, expositions, etc. Enfin, et ceci est une preuve de l'impartialité du gouvernement du protectorat et de son désir, d'appliquer strictement le principe de l'égalité économique, les chambres de commerce peuvent convoquer et entendre à titre consultatif les représentants du commerce étranger, et le cas échéant, avec l'autorisation de l'administration supérieure, déléguer certains de ses membres pour constituer avec des représentants étrangers des comités chargés de délibérer sur les questions intéressant le commerce international. Telle est l'économie de l'arrêté du 29 juin 1913 qui bien, que créant seulement deux chambres de commerce à Casablanca et à Rabat, pose les règles qui seront applicables de plein droit aux chambres de commerce qui seront ultérieurement créées. Les colons français ont donc aujourd'hui, tant au point de vue municipal qu'au point de vue commercial, la représentation qui leur manquait.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION JUDICIAIRE.

Deux sortes de juridictions : les juridictions consulaires et les juridictions indigènes fonctionnent parallèlement dans l'empire chérifien (1). Ces deux justices sont complètement étrangères l'une à l'autre. Chacune a son domaine propre. L'une et l'autre sont au premier plan parmi les préoccupations et les travaux de l'administration du protectorat.

SECTION I. — Les juridictions consulaires et la protection.

Les juridictions consulaires ont leur origine dans les capitulations (2), c'est-à-dire dans les conventions qui primitivement accordèrent aux villes commerçantes de la Méditerranée qui possédaient des établissements en pays musulmans le droit de constituer des consuls avec le droit pour ceux-ci d'exercer une juridiction civile et pénale sur leurs concitoyens. Peu à peu ces conventions s'étendirent

(1) V. Schwof (Raoul), *La condition des étrangers au Maroc et plus particulièrement des Français*, p. 16.

(2) Le mot capitulation s'appliquait autrefois à tous les traités. Il n'a été conservé que pour désigner les conventions passées avec les musulmans.

et protégèrent tous les nationaux d'un pays lorsque les consuls cessèrent d'être les représentants des villes pour devenir des représentants des nations. Le droit juridictionnel des consuls français au Maroc fut reconnu pour la première fois par un traité du 17 septembre 1631 remplacé par celui du 28 mai 1831 qui, toujours en vigueur, a été complété par un décret du 7 mai 1883 (1). La plupart des Etats d'Europe ont obtenu par des conventions de même nature le bénéfice du privilège de juridiction.

Ce bénéfice n'est pas restreint aux nationaux. Il s'applique aussi à certaines personnes qui, bien que n'étant point citoyens ou sujets d'un Etat déterminé, jouissent des droits et prérogatives accordées aux nationaux de cet Etat. Ce sont les protégés (2). L'exercice du droit de protection par les Consuls au Maroc a été réglementé par la convention de Madrid du 3 juillet 1880 dont les dispositions se combinent avec une convention antérieure du 19 août 1863.

La protection offre trois caractères généraux, qui ont été fixés par l'article 6 de la convention de 1880 :

1° La protection est viagère.

L'alinéa 3 de l'article 6 le dit expressément :

« La protection n'est pas héréditaire » (3).

(1) V. Rouard de Card (E.), *Les traités entre la France et le Maroc*, p. 320.

(2) Le Bœuf, *La protection diplomatique et consulaire des indigènes au Maroc*.

(3) « Une seule exception a été faite à ce principe au profit de la famille Ben Chimol qui, de père en fils, a fourni des interprètes à la légation française. » V. Rouard de Card, *Les traités entre la France et le Maroc*.

2° La protection n'est pas absolument individuelle :

« Elle s'étend sur la famille du protégé ; sa demeure est respectée. Il est entendu que la famille ne se compose que de la femme, des enfants et des parents mineurs qui habitent sous le même toit. »

Le texte de l'article 6 exclut donc les père et mère du protégé ainsi que ses domestiques.

3° Le protégé ne change pas de nationalité,

Cependant le protégé relève, avons-nous dit, d'une juridiction spéciale, les tribunaux consulaires.

Il ne paie que les impôts auxquels sont soumis les nationaux dont il est le protégé. On pourrait donc être tenté, devant de tels privilèges, d'assimiler les protégés aux nationaux. Rien ne serait plus inexact ; les faveurs accordées par les capitulations sont des stipulations exceptionnelles, et leur portée ne doit pas dépasser celle du texte. Les protégés restent sujets du Sultan même vis-à-vis de la nation dont ils tiennent leurs privilèges. Ils conservent leur statut personnel et jouissent à ce titre de tous les avantages qui sont particuliers aux sujets marocains. Cette situation mixte et ambiguë est donc le produit d'un cumul de sujétions et de combinaisons dont il est très malaisé de déterminer les propriétés juridiques et les proportions.

On conçoit donc que les conditions nécessaires pour être protégé aient été très strictement prévues par la convention de Madrid de 1880.

La protection n'est accordée en effet qu'à trois catégories d'individus :

1° Les sujets du Sultan employés par les légations et les autorités consulaires ;

2° Les sujets du Sultan employés par les négociants pour les affaires commerciales ;

3° Les sujets du Sultan ayant rendu des services au pays protecteur.

Le privilège de juridiction, ainsi limité aux personnes qui en bénéficient, peut être invoqué : 1° en matière pénale ; 2° pour toutes les questions de statut personnel ; 3° en matière mobilière dans les différends entre nationaux de l'Etat protecteur, entre nationaux et protégés, entre nationaux et étrangers, enfin entre nationaux et indigènes, quand l'indigène est demandeur.

Les juridictions locales restent au contraire compétentes pour trancher tous les litiges immobiliers, et en matière mobilière quand l'étranger ou le protégé sont demandeurs.

L'existence des juridictions consulaires qui ont leur base légale dans les capitulations que la France, par l'article 9 du traité franco-allemand du 4 novembre 1911, s'est engagée à respecter, constitue un grand obstacle à l'organisation intérieure du Maroc.

« La situation créée par les capitulations, dit M. Berge dans son ouvrage sur la justice française en Tunisie, est en effet déplorable. Chaque consul est le juge de ses nationaux au point de vue répressif ; il n'a aucun compte à rendre si le coupable qui lui est remis en vertu des traités échappe à toute pénalité. En ce qui concerne les actions personnelles et mobilières, chaque consul connaît des litiges dans les-

quels ses nationaux sont défendeurs. Lui seul a le droit d'exécuter la sentence en cas de condamnation. En ce qui touche les affaires immobilières qui vont, sauf dans les litiges où les Tunisiens ne sont pas intéressés, devant les tribunaux indigènes, le consul a également seul le droit d'exécuter la sentence, et il peut s'y refuser s'il trouve le jugement mal rendu. En résumé, il y a autant de juridictions souveraines et indépendantes que de consuls. » Ces critiques peuvent *mutatis mutandis* s'appliquer au Maroc, comme elles s'appliquaient en Tunisie avant la loi du 27 mars 1883. On conçoit aisément les entraves de toute nature qu'un pareil système apporte à l'œuvre législative. Il est en effet difficile de trouver une loi qui n'impose une obligation ou une défense, qui ne crée à l'appui de ce qu'elle ordonne ou prohibe, une sanction. Or la juridiction consulaire enlève à la sanction le seul caractère qui la rend efficace, l'égalité de l'obligation. Bien plus elle place nos ressortissants et les indigènes non protégés dans une situation d'infériorité vis-à-vis des ressortissants étrangers, nationaux étrangers ou protégés étrangers. Si bien que la législation devient non seulement inefficace à l'égard de certaines catégories importantes d'individus, mais diminue en quelque sorte ceux-là mêmes auxquels elle s'applique. L'abrogation des capitulations est donc nécessaire. Bien plus, elle s'impose, car dans un Etat normalement organisé, le droit de rendre la justice est un des attributs de la souveraineté. Si l'on conçoit que dans une organisation rudimentaire ou anarchique, des gouvernements étrangers

puissent exiger des garanties pour assurer à leurs nationaux la sécurité quant à leurs personnes et quant à leurs biens et imposer leur intervention directe dans le gouvernement du pays, un pareil système n'est plus admissible quand un gouvernement régulier acquiert le droit d'exiger le respect de sa puissance souveraine. Le protectorat de la France au Maroc a précisément pour but d'introduire dans ce pays toutes les réformes susceptibles de le régénérer, et en particulier la réforme judiciaire. Aussi faut-il commencer par la réaliser, et c'est après, lorsque l'instrument aura été créé, qu'il sera possible de demander aux puissances étrangères de renoncer au bénéfice des capitulations, puisqu'elles trouveront dans l'organisation instituée toutes les garanties dont le défaut seul justifiait le maintien du privilège de juridiction.

SECTION II. — Organisation de la justice française.

Une première mesure, toute provisoire d'ailleurs, a consisté dans l'adjonction aux postes consulaires les plus importants, à Casablanca, à Rabat et à Oudjda, de magistrats de carrière destinés à suppléer les consuls dans l'administration de la justice. Ces officiers consulaires qui exercent leur charge en vertu de délégations des consuls ne sauraient d'ailleurs avoir plus de pouvoirs que ceux-ci. Ils disparaîtront le jour où l'organisation judiciaire sera réalisée.

Un projet de cette organisation de la justice française au

Maroc a été mis à l'étude. Son élaboration est actuellement terminée et sa publication est désormais une question de jours.

Les auteurs de ce projet ont écarté tout ce que le mécanisme français a de suranné, toutes les complications d'une procédure justement critiquée par les meilleurs juriconsultes et les politiques les plus avertis des choses du droit. Par contre pour des motifs diplomatiques et politiques, on a voulu qu'aucune des règles proposées n'apparût comme une innovation qui n'aurait pas subi l'épreuve de l'expérience. Les précédents de l'Algérie, de la Tunisie, des colonies françaises ont été une base solide au projet.

La première question qui s'est posée est celle de savoir quelle serait l'autorité compétente pour organiser les tribunaux au Maroc. Il est conforme à la fois à l'esprit et à la lettre du traité de protectorat du 30 mars 1912 de confier à Sa Majesté le Sultan sous la forme d'un dahir revêtu du visa du résident général le soin de réorganiser la justice de son empire. Ce texte dispose que la réforme sera effectuée « sur la proposition du gouvernement français par Sa Majesté chérifienne ». Les traités de protectorat devant être interprétés *stricto sensu*, on ne saurait, sans porter atteinte à la souveraineté du Sultan, instaurer par une loi ou par un décret des tribunaux français au Maroc. La Cour de cassation a constamment reconnu la compétence et la légalité des décisions des tribunaux institués en exécution des dispositions d'un traité de protectorat approuvé par une loi et conformément à ces dispositions ; s'il appartient générale-

ment au Président de la République statuant par décret de procéder à la réorganisation judiciaire des pays de protectorat, il résulte du traité du 30 mars 1912 que ce soin a été laissé, au Maroc, au Sultan sous le contrôle du gouvernement français.

A. — *Organisation des tribunaux français.*

L'organisation prévue comporte la création de justices de paix à compétence étendue de deux tribunaux de première instance et d'une Cour d'appel. Des justices de paix à compétence étendue sont instituées dans toutes les villes d'une certaine importance (Fez, Meknès, Marrakech, etc.) et ont les mêmes attributions qu'en Algérie. Des juges de paix suppléants peuvent être nommés. En outre les fonctions de juge de paix peuvent être confiées le cas échéant à des officiers.

Deux tribunaux de première instance sont créés l'un à Casablanca, l'autre à Oudjda. Enfin une Cour d'appel est établie à Rabat. Il a paru préférable de ne pas renvoyer à Alger ou à Aix l'appel des jugements de première instance. Le renvoi aurait retardé considérablement le règlement des affaires et nécessité une loi pour établir la compétence.

Au criminel les justices de paix et tribunaux correctionnels ont la même compétence qu'en Algérie. Le tribunal, avec adjonction d'assesseurs jurés, a comme en Tunisie la compétence de la Cour d'assises, le jury délibérant avec les magistrats sur la culpabilité et l'application de la peine.

On a examiné la question de savoir s'il ne conviendrait

pas de donner à la Cour d'appel de Rabat les pouvoirs d'un juge de cassation. Cette solution s'inspirant de l'exemple de la juridiction du Conseil d'Etat offrirait l'avantage d'une grande rapidité pour la solution des litiges. Mais un grand avantage s'attache au contrôle suprême de la Cour de cassation sur les décisions rendues par les juridictions marocaines. Les plaideurs français et étrangers y trouveront une garantie qui ne manquera pas d'accroître le prestige de l'organisation judiciaire et facilitera les négociations en vue de la suppression des capitulations. Aucune disposition spéciale, croyons-nous, n'est nécessaire pour donner compétence à la Cour de cassation qui trouve son droit de contrôle dans le texte du protectorat et dans la loi approbative de ce traité. Toutefois comme les tribunaux marocains doivent statuer au nom du Sultan, il peut paraître nécessaire qu'un accord intervienne entre les deux gouvernements pour soumettre la juridiction nouvelle à la Cour suprême. Cet accord donnera en même temps force exécutoire en France aux décisions et actes de procédure émanant des autorités judiciaires chérifiennes et réciproquement.

En ce qui concerne la composition des juridictions instituées, on a réduit le nombre des magistrats appelés à siéger et on facilite les remplacements en cas d'absence. C'est ainsi que la Cour peut valablement siéger à trois membres, et que les juges de paix peuvent être appelés à monter au siège. Ces dispositions ont été prises pour éviter les abus auxquels ont parfois donné lieu les remplacements de magistrats aux colonies.

Il eût été souhaitable que le personnel des tribunaux français au Maroc fût celui des Cours et tribunaux de France et d'Algérie et qu'un cadre unique permit d'assurer un jeu nécessaire au développement des carrières normales et à la bonne administration de la justice. Une loi aurait été nécessaire si cette solution avait été adoptée pour autoriser les magistrats français à siéger en service régulier au Maroc et réciproquement. Il a été décidé au contraire que les magistrats désignés pour servir au Maroc devraient sortir des cadres de la magistrature française, et seraient mis à la disposition du ministre des affaires étrangères pour être appelés à exercer leurs fonctions auprès du gouvernement chérifien. Des décrets suffisent à réaliser ces affectations.

L'organisation du corps des auxiliaires de la justice constitue l'une des innovations les plus notables du projet. Il était désirable, en effet, d'éviter au Maroc l'établissement d'offices ministériels qui constituent une lourde charge pour les justiciables et dont l'institution soulève en France même de nombreuses critiques. Aux colonies et en Algérie des plaintes se sont également élevées contre les abus qu'occasionnaient les offices d'avocats défenseurs, les charges d'officiers publics ou ministériels. Le gouvernement de l'Algérie a récemment soumis à la Chancellerie un projet tendant à transformer les notaires en fonctionnaires et à les recruter au concours. On sait enfin quels regrettables scandales ont été récemment soulevés en France par la gestion de certains liquidateurs judiciaires. Le projet confie donc l'ensemble des attributions dévolues en France

aux divers auxiliaires de la justice (notaires, greffiers, avoués, liquidateurs judiciaires de sociétés, syndics des faillites, curateurs) à un corps de fonctionnaires divisés en classes et recevant en principe un traitement fixe. Ce corps de fonctionnaires est d'ailleurs destiné à devenir ultérieurement l'administration de l'Enregistrement.

Cette solution au reste n'est pas nouvelle. Elle a été adoptée par le Parlement à la suite des incidents précités, quand la liquidation des biens des congrégations a été remise à l'administration de l'Enregistrement (Loi du 29 mars 1910).

Enfin des dispositions spéciales réglementent le recrutement et la discipline du barreau qui est confiée au tribunal. Cette solution est nécessaire dans un pays où l'intervention des avocats étrangers pourra être ultérieurement envisagée.

B. — *Compétence des tribunaux.*

Les tribunaux français au Maroc sont compétents pour le règlement des affaires entre Français, entre européens quand les capitulations auront été abrogées, en matière mobilière ou immobilière entre indigènes, en toute matière lorsque les deux parties acceptent cette juridiction en matière mobilière dans les affaires entre européens et indigènes, quand l'européen est demandeur. Ils seront compétents entre européens quand les capitulations seront abrogées. Le projet ne croit pas devoir imposer la compétence et la juridiction française, c'est-à-dire dessaisir le tribunal indigène dans les causes immobilières entre européens et indigènes.

L'absence d'un régime foncier régulier a conduit à penser qu'il était préférable de surseoir jusqu'à la promulgation d'une réglementation immobilière pour étendre aux indigènes la compétence des tribunaux français. Cette réglementation est à l'étude. Il semble certain qu'en matière immobilière le Sultan a tous pouvoirs pour substituer actuellement d'une façon absolue la juridiction française à celle du *cadi*.

Comme en Tunisie, les tribunaux français sont juges des affaires civiles, commerciales, administratives. Le contentieux administratif est soumis à une réglementation spéciale qui s'inspire des dispositions du décret tunisien du 27 novembre 1888. Il convient dans l'état politique actuel du Maroc de ne soumettre à la censure des tribunaux judiciaires que le contentieux de pleine juridiction à l'exclusion du contentieux pour excès de pouvoir. Cette solution n'a pas soulevé d'objection en Tunisie.

C. — *La procédure.*

Il convient d'instaurer au Maroc une justice rapide et peu coûteuse. Il est donc inopportun de promulguer le Code de procédure civile. Ce Code a soulevé de nombreuses critiques à raison des complications de procédure et des retards qu'il permet de susciter dans le règlement des litiges. On fait appel à une loi de procédure, qui appliquée depuis 20 ans est unanimement reconnue comme excellente, à la loi du 17 juillet 1889 qui réglemente la procédure devant les conseils de préfecture.

Le projet la complète seulement par les procédures spéciales, qui à raison de leur simplicité justifient la faveur dont elles sont l'objet de la part des plaideurs et hommes de loi. C'est ainsi que la procédure des référés complétée conformément aux dispositions du projet de loi Cruppi a été insérée dans le nouveau Code. Ce projet simplifie tant au civil qu'au criminel la procédure du recours en cassation par des dispositions qui trouvent leur force exécutoire dans la loi approbatrice du traité de protectorat ou le cas échéant dans un décret à intervenir. Les recours en cassation sur les incidents seront joints au recours sur le fond et d'autre part à l'arrêt en cassation ayant pour effet le renvoi de l'affaire devant la Cour de Rabat ou devant une juridiction marocaine, la juridiction de renvoi sera liée sur l'interprétation du droit par l'arrêt de la Cour suprême, procédure conforme à celle suivie devant le Conseil d'Etat, et qui permettra de limiter la durée et les frais du recours en cassation.

Au criminel, la procédure qui s'inspire de celle de notre Code d'instruction criminelle se rapproche sensiblement de celle qui est pratiquée devant les tribunaux institués par le décret du 9 août 1903 en Algérie. Il importe dans l'état d'insécurité du Maroc que la justice criminelle soit rapide et que tout en assurant les droits de la défense, l'exercice de l'action publique ne soit pas entravé par des incidents de procédure. L'instruction des affaires doit pouvoir être conduite avec la plus grande célérité. Enfin d'après le précédent du décret du 15 septembre 1896 sur l'organisation judiciaire

en Indo-Chine, le projet prévoit la constitution d'une commission criminelle spéciale, destinée à assurer la répression des crimes et délits intéressant la sûreté du protectorat et des colonies européennes. En cas de sédition une action judiciaire rapide peut devenir nécessaire et il est préférable de prévoir à toutes éventualités, une procédure légale offrant un minimum de garantie, procédure dont il a été fait usage en 1906 en Indo-Chine.

Ce projet comprend enfin un tarif des frais de justice au Maroc. Ce tarif s'inspire des dispositions relatives aux droits de chancellerie actuellement perçus devant les juridictions consulaires. Il taxe les frais, dans la mesure du possible, proportionnellement à l'importance des litiges.

Cette règle est celle dont s'inspirait le tarif des avoués élaboré il y a quelques années par le Conseil d'Etat sur le désir exprimé par le Parlement.

Par suite de l'absence d'officiers ministériels, ces frais sont perçus au profit du Trésor. Ils constituent en fait des taxes destinées à compenser les charges de service judiciaire. Ils sont payés en principe par le plaideur qui succombe, et répartis par le tribunal entre les parties selon les circonstances de l'affaire. Les dites taxes pourront dans certains cas atteindre un chiffre assez élevé. L'assistance judiciaire organisée comme en Algérie en dispensera les justiciables peu fortunés.

SECTION III. — La justice indigène.

On rencontre au Maroc trois sortes de juridictions indigènes :

1° Le gouverneur (pacha dans les villes, caïd dans les campagnes).

2° Le mohtasseb ou commissaire des marchés.

3° Le cadi.

Le gouverneur et le mohtasseb sont des juges d'exception, chargés d'exercer la juridiction pénale, le gouverneur dans la circonscription où il représente le maghzen — le mohtasseb vis-à-vis de la communauté des corps de métier — les peines ordinaires sont la bastonnade, le tetouaf, qui consiste à promener le délinquant sur un âne, la tête tournée vers la queue, la prison qui est de beaucoup la peine la plus fréquente, les peines sont tout à fait arbitraires. Elles sont prononcées après une procédure extrêmement sommaire et sans aucune garantie pour les délinquants. La peine de mort n'est prononcée que par le Sultan, et en temps de guerre.

Le cadi est le juge de droit commun, juge unique, représentant de l'Iman, le Sultan, chef suprême de la communauté musulmane et dont le tribunal, le Chraa, a de ce fait un caractère religieux. La compétence du Chraa s'étend : 1° à toutes les affaires de statut personnel concernant les indigènes ; 2° à toutes les affaires mobilières entre indigènes et entre indigènes et européens quand l'européen est

demandeur ; 3° à toutes les affaires immobilières quelle que soit la nationalité des parties en cause. Toute la procédure est écrite et se fait au moyen d'actes dressés par les notaires (adouls). Les cadis rendent leurs sentences d'après un ensemble de textes auxquels s'ajoutent parfois de vieilles coutumes locales islamisées. En dehors du Coran qui est la base essentielle du droit musulman, les règles de droit sont données par les commentateurs et les interpréteurs. Un certain nombre de commentateurs, les créateurs de rites (hanéfite, malékite, chafite et hambadite) ont une autorité particulière et font loi dans les pays musulmans. Seul le rite malékite est appliqué au Maroc.

Deux projets de réorganisation de la justice musulmane sont actuellement à l'étude. L'un à peine ébauché réorganise la justice répressive, l'autre régleme la juridiction du droit commun du cadi. Il est dès maintenant presque au point et sa publication ne saurait tarder.

C'est qu'en effet l'organisation défectueuse de la justice musulmane au Maroc frappe l'esprit de quiconque cherche à en pénétrer le fonctionnement. Datant d'une époque où les besoins des justiciables différaient essentiellement de ceux de l'époque actuelle, elle est restée immuable et constitue à l'heure actuelle une institution archaïque et vétuste rendant très imparfaitement les services que l'on est en droit d'attendre d'elle. L'un des premiers services du protectorat doit être de la régénérer, de l'adapter aux intérêts divers et nouveaux auxquels elle a à faire face. Le régime actuel soulève de nombreuses critiques. En premier lieu

les circonscriptions judiciaires non délimitées chevauchent les unes sur les autres. De nombreux dahirs ont donné juridiction à deux cadis différents sur la même tribu. Il en résulte des froissements, des conflits d'attributions regrettables à tous points de vue et qui sont un obstacle certain à la bonne administration de la justice.

D'autre part les circonscriptions judiciaires existant actuellement sont beaucoup trop vastes et ne concordent point avec les circonscriptions administratives. Ainsi le cadi de Meknès par exemple, dont la compétence s'étend sur toute la région de Meknès qui constitue déjà une circonscription beaucoup trop étendue, déborde encore par les Zemmour et les Beni-Hassen sur la région de Rabat. On aperçoit sans peine les inconvénients que ne peut manquer de présenter cette situation anormale de justiciables relevant à la fois administrativement de caïds placés sous le contrôle d'une autorité française et judiciairement d'un cadi sur lequel cette même autorité n'a aucune action.

C'est l'impossibilité pour l'autorité française de suivre de près, comme il conviendrait souvent, les affaires qui, intéressant les particuliers, sont susceptibles, en outre, de présenter un caractère d'ordre général auquel peut se trouver liée la tranquillité des tribus. Il n'est pas douteux, en outre, qu'un seul magistrat est notoirement insuffisant pour assurer dans de bonnes conditions l'administration de la justice sur une aussi grande étendue de territoire. Cela est tellement vrai que la plupart des cadis, très absorbés par leurs devoirs urbains, ont été amenés par la force des choses

à se faire représenter auprès des populations rurales par des naïbs et notaires qu'ils instituent d'ailleurs en nombre démesurément exagéré.

Ces magistrats n'ont aucun traitement fixe. Ils sont fatalement amenés pour vivre à se laisser tenter par l'appât de gains illicites et entraînés à des opérations irrégulières. Ils ne présentent et ne peuvent présenter, étant données les conditions de leur investiture laissée, sans examen, au choix du cadi, aucune garantie de savoir pas plus que de moralité. C'est le plus souvent à ces agents que sont dus les actes frauduleux ou irréguliers sur lesquels l'attention de l'administration du protectorat a été attirée. Et l'on doit reconnaître qu'il faudrait à ces hommes, non rétribués régulièrement, révocables au gré du cadi, une belle force d'âme pour demeurer dans une stricte honnêteté. Aussi donc, c'est par ces innombrables agents, dont l'insuffisance est notoire, dont il ne peut matériellement surveiller et vérifier les opérations, et qui se trouvent, par suite, livrés à eux-mêmes, que le cadi exerce très imparfaitement sa charge dans les tribus. A tous ces points de vue une révision des circonscriptions judiciaires actuelles s'impose, tant pour les adapter rigoureusement aux circonscriptions administratives, que pour les réduire à une importance telle que le cadi soit à même d'y assurer dans les meilleures conditions l'administration et la justice.

Il n'est pas moins nécessaire de réglementer les traitements et émoluments auxquels des magistrats indigènes ont droit. Un petit nombre de cadis touchent des émolu-

ments fixes, comprenant un traitement mensuel régulier et un casuel formé par un prélèvement d'un cinquième sur le droit de « tesfonals » perçu chaque fois qu'il y a lieu à examen des titres sur lesquels doit être engagée une procédure ou action immobilière. Les appointements réguliers sont le plus souvent insuffisants, 100 à 140 réaux par mois, pour un personnage aussi important et aussi érudit que doit l'être le *cadi* et qu'une situation largement rémunérée doit mettre à l'abri de toute défaillance et de toute suspicion.

Cette question a fait l'objet d'une réglementation minutieuse en Algérie et en Tunisie. Le tarif des perceptions projetées pour le Maroc s'inspire du tarif établi par le décret du 17 avril 1889 pour l'Algérie qui est déjà d'ailleurs appliqué dans l'Amalat d'Oudjda et en Chaouia, où il a été introduit par l'administration militaire.

La nécessité s'impose d'arriver à constituer un corps de magistrats musulmans payés de telle sorte que les emplois de *cadis* et *adouls* soient recherchés par une élite présentant toutes garanties de savoir et de moralité, qualités qui font trop défaut au corps actuel. Tout le monde y trouverait son compte : d'une part les magistrats, qui par la situation pécuniaire qui leur serait faite, l'indépendance qu'ils auraient et le désir naturel de s'y maintenir, ne seraient plus tentés d'exploiter les justiciables, et d'autre part le public qu'un tarif connu et affiché obligatoirement dans toutes les *mahakmas* mettrait à l'abri des exigences arbitraires des magistrats.

Il faut au surplus donner aux magistrats toutes les garanties de stabilité et d'indépendance que comportent leurs délicates fonctions. Ces garanties leur font actuellement défaut, puisque nommés par le Sultan, ils doivent faire renouveler leur dahir de nomination à chaque avènement d'un nouveau souverain. Le dahir de réorganisation devra nettement indiquer, avec les conditions d'examens et autres, imposées aux candidats aux fonctions judiciaires, nommés par le maghzen sur la proposition de l'autorité française, que ces magistrats ne cesseront leurs fonctions que pour cause de démission, décès ou révocation, celle-ci ne pouvant être prononcée par le maghzen que sur un rapport motivé de l'autorité française. Les intéressés échapperont ainsi aux fluctuations de la politique du maghzen.

Sous le régime actuel, il n'existe pas dans les tribunaux chérifiens de registres d'actes ou de jugemens. Chaque notaire a le sien sur lequel il consigne les déclarations des parties. Mais il n'est pas tenu d'en assurer la conservation et il est très difficile, sinon impossible après un certain laps de temps, de retrouver la trace des décisions prononcées. Pour les litiges relatifs aux propriétés immobilières, les jugemens rendus sont simplement inscrits sur les titres déjà retenus par les parties gagnantes au procès à la suite des actes ou jugemens antérieurs.

Que, par accident ce titre de propriété vienne à être détruit ou à disparaître, il ne subsiste nulle part le moindre vestige de droits de propriété remontant parfois à plusieurs siècles. Une réforme est nécessaire, et le projet impose aux

cadis l'obligation de tenir, au siège même du tribunal, des registres d'actes et de jugements cotés et paraphés par l'autorité supérieure et soumis périodiquement à une vérification.

Enfin l'œuvre de la réorganisation de la magistrature chérifienne ne serait pas complète si, à toutes les améliorations déjà envisagées, ne venait s'ajouter comme couronnement de l'édifice la création d'une juridiction d'appel.

Cette haute juridiction est actuellement inexistante. Elle est, en effet, constituée uniquement par l'ouzir el adali, délégué du Sultan qui prononce en dernier ressort, en cas de non-acceptation de la décision du premier juge par la partie succombante. En fait, pour des raisons sur lesquelles il est superflu de s'étendre, seuls les plaideurs très aisés peuvent s'offrir le luxe de ce recours de l'ouzir el adali et encore n'y recourent-ils eux-mêmes que le moins possible.

Le projet uniformise et réglemente le recours au maghzen en vue de l'examen par un medjless d'ulémas (assemblée de jurisconsultes) de toute décision judiciaire sujette à critique.

CHAPITRE III

L'ŒUVRE FINANCIÈRE DU PROTECTORAT.

Tant que le Maroc a vécu à l'état de pays indépendant, toute organisation financière méthodique et régulière y a été inconnue. Cela tient à ce qu'il n'existait pas de services publics organisés. Les fonctionnaires du maghzen se faisaient payer leurs services par les administrés et ne recevaient pas de traitement. Le culte et l'enseignement étaient assurés par les biens habous, constitués par des donations privées. Le pays ne disposait d'aucun outillage économique ; il n'y avait ni routes, ni chemins de fer, ni ports. Les ressources permanentes ou accidentelles provenant, soit des impôts coraniques, soit des impôts administratifs, soit des contributions spéciales, étaient versées suivant leur nature au bit-el-mal el mouslimin, le trésor public, proprement dit, au Trésor de dar adyil qui recevait le produit des meks (droits de marchés, de portes, régie des tabacs et du Rif) ou au Trésor particulier du Sultan. Elles en sortaient sans ordre ni règle pour être appliquées aux dettes les plus criardes, notamment aux réclamations européennes (1).

Le gouvernement du protectorat a dû avant toutes cho-

(1) V. Abdesselem, *L'organisation financière de l'Empire marocain*, p. 120 et s.

ses se préoccuper de créer une organisation financière rationnelle, inspirée des méthodes budgétaires et comptables modernes sans laquelle toute administration régulière est impossible.

SECTION I. — La situation en avril 1912.

En avril 1912, dans l'état d'anarchie administrative du Maroc, les seuls services financiers organisés étaient :

1° *Le contrôle de la dette*, chargé de la perception des droits de douane, des revenus des ports, des produits des biens domaniaux dans un rayon de 10 kilomètres autour des ports et des monopoles.

2° *L'administration de l'Amalat d'Oudjda* : des résultats fort intéressants avaient été obtenus au point de vue financier. L'administration s'était efforcée d'apporter une grande régularité dans les opérations de recettes et de dépenses et de se conformer aux règles essentielles de la comptabilité publique. Les impôts y rentraient facilement et leur produit permettait de pourvoir aux dépenses d'administration et à la mise en valeur des confins (1).

3° *L'administration de la Chaouia* : L'autorité militaire avait pris en main la gestion des revenus publics, établi des

(1) Le budget des Confins de 1912 s'élevait en recettes à 1.629 447 francs, en dépenses à 1.609.251 francs. D'autre part l'exercice 1911, clos au 31 mars 1912, se soldait par un excédent disponible de 1.043.178 francs, que le haut-commissaire se proposait d'affecter à des dépenses de travaux publics.

méthodes de bonne organisation financière et constitué un véritable budget comportant : 1° *en recettes*, le produit du tertib, les droits de marchés, les amendes, etc... ; 2° *en dépenses*, les dépenses d'administration, les frais de perception d'impôts, les dépenses de l'assistance publique, de l'instruction publique, les travaux publics, les subventions et primes à l'agriculture, etc ..

Peut-être pouvait-on regretter la mesure qui avait eu pour effet de substituer le tertib aux anciens impôts coraniques, l'achour et le zekkat. La réforme fiscale édictée en 1901 par Abd-el-Aziz s'était heurtée à une opposition générale. Le tertib ne put pas alors être appliqué et les résistances qu'il provoqua ne furent pas étrangères aux dissensions qui s'élevèrent entre l'ancien Sultan et le peuple marocain. Il faut reconnaître toutefois que la réforme présentait un intérêt réel en ce qu'elle permettait d'assujettir à l'impôt les étrangers et les protégés.

Les recettes étaient versées à la Banque d'Etat sous diverses rubriques ; le consul de France et le général commandant les troupes débarquées étaient ordonnateurs des différents comptes.

En matière d'administration municipale, l'action de l'autorité militaire s'était exercée également avec profit (1).

(1) Les quelques chiffres suivants font ressortir l'augmentation due en partie aux mesures de contrôle, de rendement des produits encaissés par les soins des services municipaux.

	1908	1909	1910	1911
	P. H.	P. H.	P. H.	P. H.
Droits de marchés . . .	60.858	86.047	108.474	115.293
Droits des portes. . . .	77.334	132.629	189.313	346.906

Un budget municipal avait été établi et recevait une exécution régulière dans la ville de Casablanca. Il était géré par l'autorité militaire et assurait le fonctionnement des services locaux : voirie, nettoyage des rues, police, éclairage, etc... Des droits divers servaient au paiement des dépenses communales. Mais en conformité de l'accord franco-marocain du 21 mars 1910, on dut, le 1^{er} octobre 1910, faire remise au service de la dette des revenus des Mostafadet, Sakkat et biens domaniaux affectés comme gage de l'emprunt, de telle sorte que la municipalité se trouva privée du plus clair de ses ressources. Les services ne purent être assurés que grâce aux réserves qui avaient été constituées et qui se trouvèrent rapidement épuisées. Le résident général dut dès son arrivée allouer une subvention à la ville sur les fonds du protectorat.

La constatation des résultats obtenus a conduit à cette conclusion qu'il convenait d'appliquer aux autres parties du Maroc, au fur et à mesure que notre occupation s'étendrait, des méthodes analogues à celles qui avaient fait leurs preuves dans la Chaouia.

Dans les autres régions, la perception des impôts était faite avec une extrême irrégularité et aucun contrôle n'existait sur les recettes et les dépenses du Trésor.

Les services financiers existant dans le protectorat en avril 1912 — si intéressantes et utiles qu'aient été les initiatives prises — étaient essentiellement des services particuliers et locaux. Il ne pouvait pas être question d'une administration financière générale.

Dès l'établissement du protectorat, il fallut pourvoir cependant aux besoins généraux immédiats.

Le reliquat des impôts de la Chaouia versé à la banque d'Etat et s'élevant à 3 millions environ fut aussitôt mis à la disposition du résident général.

Il existait d'autre part à la banque d'Etat du Maroc un compte dit « Fonds de réserve de l'annuité française » dont le solde créditeur s'élevait à 8.111.642 fr. 67. C'est à ce compte qu'avaient été versés les excédents des produits concédés au service de la dette après service fait des emprunts 1904 et 1910 et paiement des frais de gestion.

Aux termes de l'article 4 de l'accord financier du 21 mars 1910, le Gouvernement marocain a pris l'engagement, afin de rembourser le Gouvernement français des dépenses militaires et navales dont le total a été arrêté à la somme de 70 millions, de verser au Trésor français pendant 75 ans une annuité de 2.740.000 francs à prélever sur les excédents des revenus concédés. Il était dû en avril 1912 deux annuités, soit : 5.480.000 francs, sur la somme de 8.111.642 fr. 67 à laquelle s'élevait le compte ouvert à la banque d'Etat du Maroc : 2.631.642 fr. 67 étaient donc immédiatement disponibles et pouvaient être attribués à l'administration du protectorat, qui disposait ainsi en totalité de 5 millions 1/2 de francs.

SECTION II. — Situation en juillet 1913.

Dès l'établissement du protectorat, le commissaire résident général s'est préoccupé d'instituer auprès de lui une

direction générale des finances, organe de centralisation ayant pour mission essentielle d'élaborer les règlements de comptabilité et d'en assurer l'application, de préparer le budget, de suivre l'encaissement des recettes et l'emploi des crédits, d'émettre les ordonnances pour le paiement des dépenses, d'adresser toutes instructions utiles aux agents de perception et aux autorités chargées du contrôle, d'étudier les réformes fiscales à intervenir, d'assurer enfin la gestion du domaine en dehors de la zone réservée au service de la dette.

A côté de la Direction générale des finances, service, ordonnateur, il importait d'instituer un comptable responsable, préposé à la réalisation des recouvrements et des paiements du budget du protectorat. Il est vrai que, aux termes de ses statuts (art. 2, 6°), la banque d'Etat du Maroc remplit « les fonctions de trésorier-payeur du Maroc » ; mais le rôle qui lui est ainsi dévolu ne pouvait faire double emploi avec les attributions du comptable. La banque ne peut en effet prêter son concours que pour les opérations matérielles d'encaissement et de paiement, elle ne saurait à aucun titre procéder à l'examen des pièces comptables, vérifier la validité des titres et créances, assumer la responsabilité des dépenses. Le service de comptable, qui a été créé en cours d'année, acquerra une importance de plus en plus grande au fur et à mesure que se développeront les opérations du budget du protectorat. Sous les ordres et la responsabilité du trésorier, devront être institués à mesure que la nécessité en apparaîtra des comptables subordonnés,

chargés d'assurer le service de la dépense dans les différentes régions et de remplir, le cas échéant, les fonctions de receveurs municipaux. Il existe déjà à Oudjda un caissier qui est le comptable du budget de l'Amalat ; il y aura lieu de le maintenir et de rattacher sa comptabilité, en ce qui concerne tout au moins les opérations du budget général du protectorat, à la comptabilité du trésorier. D'autre part, un comptable subordonné a été nommé pour la ville de Fez et la région au mois de juillet 1913.

Un des premiers actes de la nouvelle administration a été de fusionner en un seul tous les comptes tenus à la banque et d'en réserver la disposition au résident général.

Puis avec les progrès de l'occupation se sont organisées successivement les régions de Meknès, Rabat, Abda-Douk-kala, Marrakech et Fez, qui ont été pourvues de budgets analogues à celui de la Chaouia, alimentés pour la plus grande partie par les droits de marché et le tertib.

A l'aide de ces budgets régionaux et des prévisions de recettes et de dépenses du contrôle de la dette, a été établi un budget général du protectorat.

Ce budget devait être unique, car il ne saurait y avoir au point de vue financier plusieurs Maroc. Dans un pays nouveau où il importe de connaître exactement le coût de la dépense, de se rendre compte avec précision des sacrifices à consentir et des charges à assumer, la clarté financière est la première condition de la bonne marche de l'administration. Les budgets spéciaux de la Chaouia et des Confins devaient donc disparaître. Ils ont été incorporés au budget général.

Il importait d'ailleurs qu'une certaine corrélation fût maintenue dans ce budget entre les impôts perçus dans chaque région et les dépenses à y effectuer. Il y a en effet un intérêt incontestable, tout au moins au début de notre occupation, à ce que les indigènes puissent se rendre compte des avantages d'ordre économique et social obtenus grâce aux contributions qu'ils acquittent.

Il semble facile de concilier cette nécessité politique avec le principe de l'unité du budget (1). C'est une simple question de forme et de présentation.

Le budget du protectorat est actuellement établi en pesetas hassani. L'exercice financier commence le 1^{er} mai et finit le 30 avril de l'année suivante. Il est désigné par les millésimes des deux années sur lesquelles il s'étend. Un règlement de comptabilité actuellement élaboré, mais non encore promulgué, déterminera les conditions d'établissement, d'exécution et de contrôle du budget.

Le budget général réunit l'ensemble des recettes et des dépenses de la zone française, groupées comme suit :

(1) Pour se rendre compte des résultats acquis à cet égard, il suffit de rapprocher les prévisions de recettes de la Chaouia (seule région occupée avant le protectorat) des évaluations établies pour l'ensemble des régions en 1913.

Chaouia 1912	2.345.000 P. H.
Ensemble des régions 1913.	7.315.000 —

Encore faut-il remarquer que la perception des impôts dans les contrées nouvellement pacifiées est poursuivie avec une extrême modération et qu'il y aura lieu d'escompter pour les exercices futurs un rendement bien supérieur.

1° *En recettes :*

L'excédent disponible réservé par le contrôle de la dette sur les revenus concédés après service des emprunts 1904 et 1910.

Le produit des impôts (droits de marché, tertib) perçus dans les régions.

2° *En dépenses :*

La dette publique (à l'exception des emprunts de 1904 et 1910 dont le service est fait par le contrôle de la dette) ; pensions des anciens Sultans, retraites, etc., la liste civile, frais généraux du maghzen, les dépenses de la résidence générale (résident général et délégué à la résidence, secrétariat général du protectorat, cabinet civil, bureau diplomatique, etc...), celles des services généraux (rattachés aux trois grandes directions du protectorat).

a) *Secrétariat général du gouvernement chérifien.*

(Administration civile, police et sûreté, service judiciaire, service pénitentiaire, service de l'enseignement, assistance médicale indigène.)

b) *Direction générale des finances.*

(Services financiers, service des domaines, trésorerie, office postal.)

c) *Direction générale des travaux publics.*

(Service des ponts et chaussées, des mines, service topographique, service d'architecture, service des antiquités, des eaux et forêts, de l'agriculture, de l'aconage, etc...) pour des travaux autres que ceux qui doivent être couverts par l'emprunt et ceux nécessités par les besoins de notre

occupation militaire qui sont payés sur le budget de la guerre.

Le budget du protectorat ne comprend donc pas les dépenses militaires. Il a été entendu entre les départements des affaires étrangères, de la guerre et des finances que toutes les dépenses de cette nature continueraient à figurer au budget de la guerre : celui-ci pourvoirait également à tous les frais d'entretien et de première mise afférents à l'armée marocaine. Il est en effet du plus haut intérêt de libérer l'administration du protectorat de toutes charges qui excéderaient ses facultés et de la mettre à même de subvenir à ses besoins par ses propres ressources, c'est le meilleur moyen de l'intéresser à une bonne gestion financière.

Les dépenses inscrites aux budgets régionaux ont été, suivant leur nature, rattachées dans le budget général aux services correspondants.

De la sorte l'unité budgétaire a été affirmée sans que les budgets locaux, dont l'existence est actuellement indispensable en raison des difficultés de communication, fussent supprimés. Elle permet de suivre la vie financière du pays. Les recettes régionales n'ayant plus d'affectation spéciale aux dépenses des régions ne sont plus en réalité que de simples délégations de crédits faites par l'autorité centrale aux administrateurs locaux.

En dehors du budget général du protectorat, les villes de Mogador, Safi, Mazagan, Azemmour, Casablanca, Rabat, Sale, Marrakech et Fez, ont été dotées de budgets municipaux.

paux soumis à l'approbation du résident général et fonctionnant sous le contrôle de la direction générale des finances.

Les villes de la côte souffrent gravement de l'affectation de la plupart des recettes locales des ports au service du contrôle de la dette. La moitié de la taxe urbaine affectée aux dépenses municipales est tout à fait insuffisante si l'on veut pourvoir aux besoins essentiels des villes, exécuter les travaux de voirie les plus urgents, assurer la propreté des rues, prendre des mesures d'hygiène et de salubrité indispensables.

En regard de ces charges, de quelles ressources dispose et disposera le protectorat ?

SECTION III. — Les revenus concédés et le service des emprunts.

Le gouvernement du protectorat n'a pas le libre emploi de toutes les ressources, qui, perçues sur le territoire du Maroc, pourraient être affectées au fonctionnement des services publics.

Deux emprunts contractés, le premier en 1904, le second en 1910, grèvent lourdement les finances chérifiennes (1). Le service de ces emprunts est assuré par une administration particulière, le service de la dette, à laquelle le protectorat est complètement étranger.

(1) V. Abdesselem, *op. cit.*, p. 159 et suiv.

En 1904, le Gouvernement impérial du Maroc, pour payer des dettes diverses et notamment le solde de l'indemnité de guerre due à l'Espagne, a emprunté à un consortium de banques françaises, ayant à sa tête la banque de Paris et des Pays Bas, la somme de 62.500.000 francs portant intérêt à 6 0/0.

Le peu de sécurité que présentaient alors les conventions conclues avec le Gouvernement marocain, l'état d'anarchie administrative du pays et l'incertaine rentrée des impôts ont conduit les prêteurs à exiger qu'une garantie spéciale leur fût donnée. Cette garantie, ils l'ont trouvée dans le produit des droits de douane existants ou à créer, tant à l'entrée qu'à la sortie de tous les ports de l'Empire existants, qui sert par préférence à assurer le service de l'emprunt. Toutefois, comme la moyenne des droits de douane à encaisser pendant les quatre années antérieures à 1904 s'était élevée à 12.000.000 P. H. et dépassait le montant nécessaire au service de l'emprunt, la convention conclue entre le Gouvernement marocain et le consortium des banques stipula qu'une partie seulement des droits de douane (60 0/0) serait prélevée pour la garantie et que le surplus resterait à la disposition du Gouvernement, sauf le cas où le produit des douanes pendant deux années consécutives se trouverait inférieur à 12.000.000 de P. H., moyenne annuelle prise comme base. Pour assurer le fonctionnement de cette garantie, la convention de 1904 décide que les droits des porteurs de titres seront exercés en leur nom et pour leur compte par un représentant désigné par les banques con-

tractantes. L'encaissement des droits de douane continue à s'opérer par les soins des fonctionnaires du maghzen, mais le représentant des porteurs de titres nomme désormais auprès de chacune des douanes un délégué ayant un droit absolu de contrôle et d'enquête et auquel l'état des encaissements à l'entrée et à la sortie doit être journallement remis. Le contrôle de la dette a été ainsi établi. Son administration centrale se trouve à Tanger. Des agences de contrôle ont été instituées dans tous les ports ouverts au commerce : à Tanger, Tétouan, Larache, Rabat, Casablanca, Mazagan, Safi et Mogador.

En 1910, le Gouvernement chérifien a contracté auprès de la banque d'Etat du Maroc un nouvel emprunt de 90.000.000 de francs. Des ressources spéciales ont été données en garantie pour assurer le service de cet emprunt.

1° En premier lieu le produit net des droits de douane tant à l'entrée qu'à la sortie pour la partie qui n'est pas nécessaire au service de l'emprunt 1904, et sous réserve expresse de tous les droits appartenant aux porteurs de titres de cet emprunt. Une quotité égale à 5 0/0 de ce produit net est seule réservée au maghzen.

2° En second lieu ont été données en garantie toutes les sommes pouvant revenir au maghzen en chef, du produit du tabac et du kiff dont le monopole devait être concédé dans le plus bref délai possible, des revenus du mostafadet dans tous les ports et des sakkat des revenus des biens domaniaux dans tous les ports et dans un rayon de 10 kilomètres autour de ces ports, enfin de la portion

revenant au maghzen dans le produit de la taxe urbaine.

Le contrôle de la dette et le représentant des porteurs de titres étaient chargés, dans les mêmes conditions que par l'emprunt 1904, d'exercer les droits des porteurs et d'assurer le service de l'emprunt.

Les sommes perçues par le contrôle de la dette pour le service des deux emprunts sont très supérieures au chiffre nécessaire pour couvrir l'annuité d'amortissement et les frais d'administration. Comme les revenus affectés ne servent que jusqu'à due concurrence à assurer le service des obligations, le contrôle de la dette doit reverser au protectorat des sommes importantes qui constituent déjà la partie la plus importante de ses ressources, puisqu'elles sont prévues au budget de 1913-1914 pour une somme de 10 millions P. H. sur un chiffre global de recettes de 22 millions P. H. environ.

SECTION IV. — Les impôts au Maroc.

A. — *Les impôts directs.*

Les impôts directs perçus au Maroc sont, dans le Maroc occidental : le tertib ; dans le Maroc oriental : l'achour et le zekkat. Ces impôts sont des impôts d'Etat. La taxe urbaine qui présente les caractères de l'impôt direct et mixte. Son produit figure, pour partie, parmi les recettes locales.

Primitivement, comme dans tout pays soumis à la loi

musulmane, les seuls impôts réguliers, dits impôts religieux, étaient l'achour et le zekkat ; le premier consistant dans le prélèvement de $1/10$ du revenu, le second dans un prélèvement de 2,50 0/0 du capital (1).

En fait le capital et le revenu agricoles — seuls susceptibles d'une évaluation et d'une atteinte faciles — sont aussi les seuls frappés par ces deux taxes. L'impossibilité de déterminer le capital et le revenu des négociants, les ont presque soustraits aux impôts religieux. L'administration du maghzen s'en remettait à eux-mêmes du soin de donner aux pauvres ce qu'ils jugeaient convenable. L'achour et le zekkat sont donc devenus des impôts sur les céréales et sur les troupeaux.

Le caractère religieux de ces impôts impliquait le non-assujettissement des étrangers et par là même des protégés. Mais peu à peu le contact plus fréquent qui s'établit entre eux et les sujets du Sultan, la pénétration économique du pays, firent sentir la nécessité de modifier un état de choses suranné. En 1881, après la conférence de Madrid de 1880 qui, en échange du droit de propriété reconnu pour tous les étrangers, les avait astreints au paiement de l'impôt agricole, un règlement pris d'accord entre les représentants des puissances et le gouvernement chérifien détermina que la quotité de l'impôt et son mode de perception seraient les mêmes que pour les étrangers et pour les indigènes. C'était, en somme, le premier tertib dont les dispositions ne furent

(1) Abdesselen, *op. cit.*, p. 68 et suiv. ; Lombard (Aug.), *La Banque d'Etat du Maroc*, p. 13 et suiv.

d'ailleurs jamais appliquées. Le maghzen se souciait assez peu, en effet, d'introduire un régime financier comportant des règles fixes et précises. Il prévoyait que l'assimilation des étrangers aux indigènes amènerait ceux-ci à connaître le montant exact de leurs redevances et serait par suite un obstacle aux perceptions abusives.

Une deuxième tentative de réglementation des impôts fut faite en 1901-1902 par Abd-el-Aziz, à l'instigation de ses conseillers anglais. La réforme approuvée en 1903 par toutes les puissances resta lettre morte. Elle constituait, au point de vue musulman, une véritable révolution et se heurta à des difficultés d'application dont elle ne put triompher. La taxe sur les troupeaux était doublée, et la base de l'impôt sur les cultures était complètement modifiée. L'impôt d'un dixième sur la récolte était remplacé par un droit fixe sur les attelées de labour. La mesure en elle-même présentait le grand avantage de supprimer les complications de perception. Mais la réforme avait pour effet de remplacer un impôt religieux par un impôt administratif, de transformer l'aumône légale aux représentants de Dieu en une redevance au souverain temporel, de substituer un régime de privilèges fiscaux au système d'impôts également applicables à tous. Elle était condamnée à l'impuissance dans un Etat essentiellement hiérarchisé et aristocratique.

Toutefois, pour avoir été inefficace, la tentative de réglementation de 1903 n'a pas été complètement inutile. Elle a permis en 1912, à l'autorité militaire chargée de l'administration de la Chaouia, d'essayer sur des bases plus souples

une nouvelle application de l'impôt. Elle a montré les vices d'un système rigide dont les inconvénients reconnus ont préparé l'élaboration d'un système fiscal qui, pour n'être pas parfait, est plus équitable.

Un dahir du 6 décembre 1912, après entente avec le corps diplomatique, a réorganisé le tertib. Un des principaux vices du tertib de 1903 était son manque d'équité. Il était perçu sur les attelées de labour sans tenir compte du revenu réel. La taxe pouvait varier de 2,80 à 31,25 0/0 du revenu.

Le règlement de 1912 qui maintient la taxe sur les troupeaux prévue en 1903, fixe pour les récoltes, le tarif au vingtième du montant de l'estimation faite de la valeur de la récolte pour les cultures fourragères. Pour les céréales, il prévoit par catégorie de chacuné (*a.* chevaux, chameaux et mulets ; *b.* bœufs ; *c.* ânes) un tarif distinct pour chaque nature de culture (blé, orge, maïs, mil) et variant proportionnellement à l'importance de la récolte (très bonne, ordinaire, médiocre). Ce mode de taxation est de beaucoup supérieur au système de 1903. Il tient compte à la fois du point de vue fiscal et du point de vue politique. Il ne diffère guère du système de l'achour et constitue un système d'impôt sur le revenu d'une application relativement facile.

Il est encore malaisé de déterminer les résultats de cette dernière réorganisation du tertib. Les premiers recensements n'ont eu lieu, en effet, qu'au cours des mois de mai et juin 1913. Les indications recueillies permettent de supposer que le rendement de l'impôt ne sera point inférieur aux prévisions budgétaires (cinq millions H. P. pour l'exercice courant).

La taxe urbaine ou plus exactement la taxe sur les constructions urbaines, a été créée par l'article 61 de l'acte d'Algésiras, qui en a d'ailleurs seulement posé le principe, et qui renvoyait à un règlement édicté d'un commun accord par le gouvernement chérifien et le corps diplomatique pour la détermination du taux de la taxe, de son mode de perception et d'application, et de la répartition de son produit. Ce règlement est intervenu à la date du 10 janvier 1908.

La taxe établie dans tout l'Empire marocain, sans distinction de nationalité, frappe les constructions de toute nature situées dans l'étendue des territoires des villes. Elle est assise sur la valeur locative brute des immeubles sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les immeubles occupés ou vacants, loués ou utilisés par les propriétaires ou leurs ayants-droit. Son taux est de 8 0/0 de la valeur locative. Son produit net est attribué pour moitié aux villes, pour moitié à l'Etat, sauf dans les ports où la part du maghzen fait partie des revenus concédés. Le contentieux de la taxe appartient en dernier ressort à une commission spéciale siégeant à Tanger, composée de fonctionnaires du maghzen et d'agents consulaires.

B. — *Les impôts indirects.*

Les impôts indirects sont les douanes, les droits de portes, les droits de régie et les meks.

1° Les droits de douane furent établis au Maroc au xviii^e siècle, à partir du moment où les Sultans ne pouvant plus prélever le dixième des prises des pirates qui avaient été

réduits à l'impuissance, se décidèrent à favoriser le commerce avec l'étranger pour pouvoir prélever sur ce commerce le même droit de dixième. Les droits de douane n'ont donc pas, comme dans la plupart des systèmes fiscaux, un caractère de protection. Ils sont simplement destinés à augmenter les ressources du Trésor. A l'origine, leur produit fut peu important. Il était affermé à des Sultans, à des juifs, à des européens même, moyennant une redevance dérisoire. C'est seulement à partir du milieu du XIX^e siècle, que, le commerce extérieur du Maroc augmentant, des traités furent passés avec les principales puissances européennes (Angleterre, 1856 ; Espagne, 1861 ; France, 1892) et établirent les bases du tarif douanier marocain.

Depuis 1881, d'ailleurs, toutes les puissances signataires de la convention de Madrid ou qui y ont adhéré, bénéficient de la clause de la nation la plus favorisée.

La quotité des droits qui avait été pendant longtemps de 10 0/0 *ad valorem*, a été élevée pour les marchandises importées à 12 1/2 0/0 par l'article 66 de l'Acte d'Algésiras qui a créé au profit d'affectations déterminées, et notamment en vue d'améliorer les ports, une taxe additionnelle de 2 1/2 0/0 *ad valorem* sur les importations. D'autre part, l'article 65 de l'Acte d'Algésiras a établi une taxe de cabotage ou droit de statistique sur les marchandises cabotées, dont le taux est fixé à 0 fr. 75 0/0 *ad valorem*.

Comme nous l'avons vu, les droits de douane échappent à la gestion directe du protectorat. Servant de gage aux porteurs de titres d'emprunt, ils sont administrés par l'admi-

nistration du contrôle de la dette qui reverse au protectorat les excédents de recettes non employés au service des emprunts. Ce mode d'administration est évidemment défectueux dans son principe, car si scrupuleuse que soit la gestion, outre les frais d'administration qui augmentent lorsque des services divers sont institués, il est bien difficile d'exiger d'une administration qui gère avec fidélité les intérêts dont elle a la garde, de prendre en mains les intérêts d'une administration voisine qui ne dispose vis-à-vis d'elle d'aucun moyen de contrainte ou même de contrôle. D'autres préoccupations n'ont pas encore permis au gouvernement du protectorat d'étudier attentivement la question, ni les mesures susceptibles de remédier à un système qui présente des inconvénients certains.

2° Le droit des portes, établi par le règlement du 30 mars 1881, supprimé par la suite, puis rétabli le 2 juin 1896 d'accord avec les représentants des puissances, est un droit perçu sur les marchandises à l'entrée des villes. Il n'est perçu qu'une seule fois. Son taux varie de $\frac{1}{4}$ de réal à 6 réaux. Il constitue un impôt d'Etat et non une taxe municipale. Les étrangers et les protégés y sont soumis comme les sujets marocains. Le droit des portes est mis en adjudication tous les ans dans chaque ville. Le prix de l'adjudication est payable par les fermiers mensuellement et d'avance (1).

3° Le droit de régie est appliqué sur la vente du tabac

(1) Michaux-Bellaire, *Archives marocaines*, t. I, p. 65.

indigène et du kif. La régie n'est pas exploitée directement par le gouvernement, mais affermée tous les ans par des ventes aux enchères dans chaque ville et chaque tribu. Les fermiers de la régie s'acquittent par paiements mensuels opérés d'avance⁽¹⁾.

4° Les mecks sont des taxes de consommation (droits de ports, de marchés, etc.), perçues généralement sur la vente des marchandises et au moment de la vente. Ils sont formellement contraires à la loi musulmane et aussi impopulaires que difficiles à percevoir. Ils ont été tour à tour supprimés et rétablis. Les droits de marchés ont été réglés d'accord entre le gouvernement chérifien et le corps diplomatique en 1896.

C. — *Impôts de souveraineté ou redevances.*

Ces impôts sont assez nombreux : la naïba, redevance due par les tribus qui ne fournissent pas de contingents militaires au gouvernement ; la harka ou contribution aux expéditions militaires ; la ghorama, remboursement collectif des bêtes de charge appartenant au maghzen qui meurent dans les tribus ; la sokhra, indemnité due au représentant du Sultan chargé de trancher un litige particulier ; la mouna, fourniture de vivres due aux personnages du maghzen. Nous signalons pour mémoire ces charges exceptionnelles et spéciales qui disparaîtront le jour où une réglementation fiscale définitive sera élaborée et assise dans le pays.

(1) Abdesselem, *op. cit.*, p. 98 et suiv.

SECTION V. — La réforme fiscale au Maroc.

On peut escompter dans un avenir prochain un accroissement notable de ces ressources. Le produit des douanes, qui déjà a doublé dans la période 1907-1911, suivra le développement de l'activité commerciale du Maroc et les progrès de la pacification en même temps qu'une répression plus sévère de la fraude et une réglementation rigoureuse des franchises augmenteront sensiblement les quantités de marchandises assujetties aux droits et les taxes perçues. La perception des impôts directs (achour, zekkat, ou tertib) sera successivement étendue à de nouvelles tribus, les contributions indirectes (mostafadet ou octrois, droits de marchés, etc...), perçues dans les villes procureront, grâce au contrôle, des ressources croissantes à mesure qu'une plus grande sécurité rendra plus actives les transactions. De la taxe urbaine qui frappe les immeubles des villes d'après leur valeur locative, il est également permis d'attendre un supplément de recettes appréciable. Cet impôt, dont l'assiette et la perception ne sont pas suffisamment contrôlées, n'a pas donné jusqu'à présent les résultats qu'on pouvait escompter. Mais il est révisable à partir de 1914, et il sera dès lors possible d'introduire prochainement les modifications susceptibles de lui faire produire un meilleur rendement.

Enfin des impôts nouveaux pourront être institués au Maroc. Le champ est largement ouvert aux initiatives en

matière fiscale. L'acte d'Algésiras prévoit déjà la création d'un certain nombre de taxes : patentes, droit de timbre sur les contrats et actes authentiques passés devant les adouls, droits de mutation sur les ventes immobilières, droits de statistique et de pesage sur les marchandises transportées par cabotage, passeport des indigènes, droits de quais et de phares dont le produit devra être affecté à l'amélioration des ports.

On ne saurait toutefois apporter trop de prudence à cet égard. Quelque désir que l'on puisse avoir d'accroître les ressources du protectorat, on doit se garder de tout excès de fiscalité qui pourrait entraîner les plus graves complications. Notre avènement au Maroc ne doit pas se traduire par de lourdes aggravations de charges. Les réformes fiscales devront être appliquées dans des conditions telles qu'elles apparaissent comme le corollaire de services rendus ou d'améliorations réalisées en faveur des indigènes. C'est ainsi que l'établissement d'un droit sur les mutations immobilières, une des premières réformes fiscales à envisager semble devoir être subordonné à la réforme du régime de la propriété foncière et du notariat, et à la suppression des abus dont les indigènes sont trop souvent victimes de la part des cadis et des adouls.

Il faudra tenir compte enfin des sentiments traditionnels et religieux de la population indigène qu'il importe de ne pas heurter, et étudier avec soin la répercussion politique que les taxes nouvellement introduites pourront avoir.

L'étude de toutes les améliorations à apporter aux im-

pôts actuels et l'élaboration d'un régime fiscal permettant de faire face aux nécessités budgétaires de l'Empire par l'établissement d'impôts ou de taxes les mieux appropriés aux traditions locales, les plus équitables et les plus productifs ont été confiés à une commission de réforme fiscale présidée par le ministre chérifien des finances et composée d'un certain nombre de hauts fonctionnaires du Protectorat. Cette commission a été créée par un dahir du 20 avril 1913.

Si complexe que soit le problème à résoudre, il est permis d'espérer que des solutions interviendront sans tarder, et il est nécessaire que bientôt elles interviennent, car le budget des dépenses, qui atteint, suivant les prévisions pour l'exercice courant, 20 ou 21 millions, y compris les dépenses du budget des Confins et qui doit pouvoir s'équilibrer pour la première année au moyen des recettes ordinaires du Maroc et d'un prélèvement sur les annuités précédentes de la contribution de guerre imposée au maghzen, mise en réserve, sans subvention de la Métropole, va sans cesse s'accroître, et à mesure que s'étendra notre action, les frais d'administration se développeront. Il est donc indispensable que des ressources ordinaires soient créées pour y pourvoir. Il sera, d'autre part, nécessaire de consacrer des sommes de plus en plus importantes à l'assistance et à l'instruction, aux travaux publics, dont le rôle est si considérable dans un pays neuf ; il faut prévoir à brève échéance un nouvel emprunt dont les annuités pèseront sur le budget du Protectorat. Il importe en effet de liquider au plus tôt le passif du

maghzen (avances de la Banque d'Etat, dettes diverses) (1), et de constituer un capital de premier établissement, d'entreprendre de grands travaux, car tout est à faire en matière d'outillage économique ; la création de routes, de chemins de fer, de ports, de réseaux télégraphiques, ne saurait être différée.

A cet effet, le gouvernement français a déposé, le 17 mars 1913, sur le bureau de la Chambre des députés, un projet de loi tendant à autoriser le gouvernement du protectorat du Maroc à contracter un emprunt de 230 millions (*Doc. parl.*, Ch., 1913, annexe n° 2629). Le rapport sur cet emprunt a été déposé le 18 juin dernier par M. Long, député (*Doc. parl.*, Ch., 1913, Annexe n° 2883), mais sa discussion devant les Chambres ne pourra avoir lieu qu'au début de la prochaine session parlementaire.

(1) Lombard, *op. cit.*, p. 108 et suiv.

CHAPITRE IV

LE RÉGIME FONCIER AU MAROC.

SECTION I. — Le Domaine. Les biens maghzen.

La question domaniale est bien la plus obscure, la plus incertaine de celles qui ont dès l'installation du protectorat français attiré l'attention du Gouvernement du protectorat. Un premier point certain est que l'Etat français n'a pas de domaine au Maroc. Ceci se conçoit aisément. La domania-
lité est une suite de la souveraineté. L'Etat français protec-
teur du Maroc n'y est point souverain ; il ne saurait par
conséquent y avoir de domaine. Tout le domaine marocain
appartient donc au Maroc. Il est encore impossible d'éva-
luer l'importance de ce domaine. Tour à tour enrichi par
des confiscations arbitraires et appauvri par des générosités
sans raison, il était, au moment de l'établissement du pro-
tectorat, essentiellement variable et imprécis. L'administra-
tion des domaines chargée de sa gestion a eu la lourde tâche
d'en opérer la reconnaissance. Mais l'anarchie et le désordre
qui régnaient en matière domaniale étaient si grands que,
malgré l'effort considérable que cette administration a
fourni, elle n'a pu arriver encore à mettre ses travaux tout
à fait au point.

D'autre part, il est certain qu'il n'y a point actuellement au Maroc de distinction entre le domaine public et le domaine privé. Certains des éléments que l'on considère généralement comme constitutifs du domaine public, les rivages de la mer, les rivages des fleuves, font bien à la vérité partie du domaine, au sens large, mais sans qu'il soit question de les classer dans l'une des catégories traditionnelles. Même au point de vue de la législation locale, leur condition est imprécise : ils sont l'objet de revendications diverses tantôt comme faisant partie des biens maghzen, tantôt comme appartenant à l'administration des habous. Le service des Domaines vient de mettre récemment à l'étude un projet de firman réglementant la constitution juridique du domaine public.

Le domaine chérifien consiste essentiellement en une masse de biens appelés biens maghzen. S'il existait une classification rationnelle des biens domaniaux, ils devraient rentrer dans le domaine privé de l'Etat. Ils sont en effet susceptibles d'appropriation privée, non affectés à un usage public, et aliénables. La seule différence entre la pratique marocaine et notre conception française du domaine privé consiste dans l'affectation des revenus ou du produit de l'aliénation. Aussi bien la confusion existe-t-elle entre ce que nous appellerions le domaine privé proprement dit et le domaine privé du Sultan. Sans doute, en vertu des principes mêmes du droit musulman, le Sultan n'est que simple administrateur des biens de la communauté. Mais, en fait, il se considère comme propriétaire des biens du magh-

zen dont on l'a vu souvent disposer au détriment de leur affectation particulière.

Les biens maghzen sont administrés dans chaque ville par un fonctionnaire de l'ordre des finances appelés amin-el-mostafad, qui a les pouvoirs d'un simple administrateur. Il veille à leur entretien, les donne en location, mais ne peut ni les engager ni les aliéner sans une autorisation du Sultan. Le Sultan, au contraire, dispose de ces biens soit à titre gratuit, soit à titre onéreux, au moyen de concessions appelées tenfida. Seuls les biens du maghzen situés dans les ports ou dans une zone de dix kilomètres autour de ces ports ont été donnés en gage aux prêteurs de l'emprunt de 1910 et échappent ainsi aux pouvoirs de libre administration du Sultan. Leur administration est sous la surveillance du contrôle de la dette qui doit s'opposer à tous actes susceptibles de violer le contrat conclu.

Le régime des biens maghzen appelle une réforme imminente. Il importe tout d'abord de faire cesser la confusion qui existe entre le domaine particulier et le domaine privé de l'Etat. Il convient ensuite de distinguer ceux de ces biens qui doivent logiquement rentrer dans le domaine public de l'Etat inaliénable et imprescriptible, de ceux qui doivent appartenir au domaine privé. Il faut aussi examiner avec impartialité les revendications des propriétaires qui ont été spoliés par le maghzen, et les réintégrer toutes les fois qu'il est possible de le faire dans leurs propriétés. Il faut surtout rechercher et réprimer avec soin les aliénations irrégulières ou même frauduleuses dont les biens maghzen ont été trop

souvent l'objet et reconstituer le patrimoine de l'Etat marocain qu'une déplorable administration et une spéculation effrénée ont contribué à dilapider.

SECTION II. — Les Habous.

Aussi bien qu'en ce qui concerne les biens maghzen, le gouvernement du protectorat a dû réprimer les abus, les irrégularités, les fraudes auxquelles l'administration des habous a donné lieu. Ces biens, qui répondent à une institution d'ordre essentiellement religieux, ne font pas à proprement parler partie du domaine. La constitution de habous peut être assimilée soit à une fondation, soit à une substitution fidéicommissaire. Elle consiste ou bien en une donation en toute propriété à un établissement pieux, ou bien en un acte par lequel le constituant fait sortir du commerce, dans un but pieux, une chose qui était sa propriété, et dispose de l'usufruit, seul reste disponible entre ses mains en faveur de une ou plusieurs personnes désignées dans un ordre tel qu'en dernier lieu, tout au moins, sinon immédiatement, l'usufruit arrive entre les mains d'une personne morale d'ordre religieux. A cette distinction correspondent d'une part les habous publics, d'autre part les habous privés. Quoique différents ainsi des biens du domaine, les biens habous présentent les mêmes caractères d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Aussi est-il naturel d'en relier l'étude à celle des biens domaniaux.

Ces habous qui étaient et qui sont encore très nombreux au Maroc, sont gérés par des nadirs nommés dans chaque ville par le Sultan. Bien administrés, ils eussent suffi largement à alimenter les budgets du culte, de la justice, de l'enseignement musulman et d'un grand nombre d'œuvres de bienfaisance et d'assistance publique. Mais la gestion en a été désastreuse. Des nadirs infidèles se sont approprié une partie des biens confiés à leur garde ; ils en ont vendu d'autres ou consenti des baux à long terme incompatibles avec la législation musulmane, ou même la « vente à la clef », c'est-à-dire à perpétuité.

Les loyers basés sur la valeur primitive des immeubles, et ne tenant aucun compte de la plus-value qu'ils ont acquise, sont le plus souvent dérisoires. A l'heure actuelle, certains locataires de biens habous tirent de leurs sous-locataires dix fois le montant du loyer qu'ils payent eux-mêmes ; d'autres, sous prétexte de travaux de construction ou de réparation effectués sur des immeubles habous, qu'ils détiennent du fameux droit de clef, ont oublié depuis si longtemps d'en acquitter le loyer qu'ils s'en considèrent comme les propriétaires légitimes.

Il en résulte que beaucoup de habous ont disparu, que ceux qui restent et qui pourraient être encore une source de revenus considérables, ne rapportent presque rien et que bon nombre des œuvres auxquelles ils étaient consacrés ont dû être abandonnées. Aussi, parmi les réformes les plus urgentes, la réorganisation des habous s'impose en première ligne à l'attention du protectorat. Il était cependant

nécessaire de ne procéder qu'avec une extrême prudence et de s'inspirer strictement du droit légal et coutumier en la matière, faute de quoi toute réorganisation eût apparu aux yeux des indigènes comme une atteinte à leurs traditions religieuses, et les éléments hostiles à notre protectorat n'eussent pas manqué d'exploiter nos réformes contre nous en les dénonçant comme une main-mise sur les biens sacrés de la communauté musulmane.

La première mesure fut la création, au sein du maghzen, d'une direction générale des habous, chargée de centraliser les revenus des fondations pieuses et d'assurer leur répartition équitable entre les œuvres auxquelles ils sont destinés. En même temps, au secrétariat général du gouvernement chérifien, il fut créé un bureau spécial chargé du contrôle de l'administration des habous.

Puis, le 18 Doul Hidja 1330 (28 novembre 1912), le Sultan prit un dahir interdisant toute nouvelle aliénation de biens habous précédemment détournés par voie d'échange ou autrement, jusqu'à ce que l'administration centrale eût examiné chaque cas particulier. Un nouveau dahir chérifien, en date du 1^{er} Moharrem 1331 (11 décembre 1912), prescrivit la constitution dans chaque ville d'une commission chargée de procéder à la reconnaissance et à l'évaluation des immeubles habous.

Ces opérations ont déjà donné des résultats appréciables. Dès à présent, elles sont terminées dans la plupart des villes de la côte. La valeur foncière des habous de Rabat, Salé, Casablanca et Azemmour, est estimée à un chiffre

ronde de 16 millions, rapportant actuellement 324.000 pesetas, c'est-à-dire du 2 0/0 ; à peine de quoi entretenir les constructions que l'ancienne administration a laissées en ruines.

Dans toutes les autres villes du protectorat, les opérations du recensement se poursuivent activement, et dès que les résultats seront parvenus au siège de l'administration centrale, le Sultan promulguera un dahir sur la réorganisation du régime des habous, dont nous pouvons dès à présent indiquer les grandes lignes.

La mise en valeur des habous se fera par la voie d'adjudication aux enchères publiques. Des locations seront consenties pour les immeubles bâtis ; les terrains non bâtis seront loués pour une durée de dix ans, renouvelable pour une période égale si les dépenses équivalentes à cinq années de loyer ont été engagées, avec augmentation du cinquième du loyer pour chaque nouvelle période. Des échanges sont, en outre, prévus pour les immeubles extra-urbains. Enfin, les biens grevés du droit de clef feront l'objet de transactions amiables en vue de la fiction de la redevance équitable à servir aux habous. Les biens de cette nature détenus par les ressortissants étrangers et au sujet desquels il ne sera pas possible d'arriver à une entente, seront soumis à la révision prévue par l'article 63 de l'Acte d'Algésiras.

Cette réorganisation présentera l'avantage d'être absolument conforme aux lois et aux coutumes qu'il importait de respecter, d'assurer le maximum de revenus pour les œuvres auxquelles les habous sont destinés et, par là, de nous con-

cilier l'opinion indigène, de dégrever d'autant le budget général du protectorat, de mettre en valeur des terrains improductifs et surtout, enfin, de mettre un terme aux abus scandaleux auxquels la gestion des habous avait donné lieu jusqu'à présent.

SECTION III. — Le droit de propriété au Maroc.

Le droit pour les Européens d'acquérir des propriétés au Maroc a été pour la première fois reconnu par l'article 11 de la convention de Madrid de 1880, aux termes duquel : « Le droit de propriété est reconnu au Maroc pour tous les étrangers. L'achat de propriétés devra être effectué avec le consentement préalable du gouvernement, et les titres de ces propriétés seront soumis aux formalités prescrites par les lois du pays. Toute question qui pourrait surgir sur ce droit sera décidée d'après les mêmes lois, avec l'appel au ministre des affaires étrangères. » Dans l'esprit des négociateurs de la convention, la reconnaissance de ce droit était la contre-partie de l'obligation de payer les impôts agricoles à laquelle les Européens étaient assujettis aux termes de l'article 12 de la convention. Dans la pratique, ni l'article 11, ni l'article 12 ne furent appliqués. Les chancelleries, satisfaites d'avoir fait admettre un principe, ne se soucièrent jamais de le faire exécuter. On mit sur le compte du mauvais vouloir des autorités marocaines les difficultés opposées par elles à l'exécution de l'article 11, sans chercher d'ailleurs à se rendre compte des raisons de ce mauvais vouloir

et s'il n'était pas basé sur des causes qui méritaient d'être prises en considération.

En 1906, l'Acte d'Algésiras, par l'article 60, a confirmé le principe posé par l'article 11 de la convention de Madrid et défini les formes et les conditions applicables à l'exercice par les étrangers du droit de propriété, qu'à nouveau l'article 10 de l'accord franco-marocain a affirmé,

Mais la reconnaissance du droit de propriété ne constitue qu'un des côtés de la question foncière. Il s'agit de savoir si ce droit trouve en face de lui son complément indispensable : le droit de vendre.

En outre des terres maghzen le territoire marocain comprend :

- a) Les terres mortes ;
- b) Les terres de tribus ;
- c) Les terres de propriété privée.

1^o *Les terres mortes*. — On donne ce nom aux terres vaines et vagues, aux terres en friche qui ont toujours été improductives ou qui le sont devenues depuis l'avènement de l'Islamisme. Ces terres mortes peuvent être occupées après autorisation du Sultan. Elles deviennent la propriété de ceux qui les ramènent à la vie, par la vivification, c'est-à-dire de ceux qui les défrichent et généralement leur donnent une utilisation.

2^o *Les terres de tribus*. — Ces terres sont généralement des terres maghzen concédées par le Sultan aux tribus qui lui doivent le service militaire. Ces terres sont dites terres guich ou terres naiba, suivant la catégorie de tribus qui en ont la jouissance.

En principe toutes les tribus soumises, c'est-à-dire celles qui se trouvent en pays maghzen, doivent le service militaire au Sultan. Les unes, les tribus guich, doivent un service effectif; les autres, les tribus naiba, s'en rédimment moyennant le paiement d'une taxe de remplacement, la naiba. Il en résulte que les concessions de terres guich et les concessions de terres naiba se distinguent essentiellement en ce que les premières sont accordées à titre gratuit, comme contre-partie d'un service fait, les secondes à titre onéreux.

Mais les unes et les autres, bien qu'étant seulement des concessions de jouissance et non des concessions de propriété, ont évolué vers la propriété privée. Sans doute le maghzen a-t-il toujours cherché à affirmer son droit de propriétaire. Sans doute le droit même du concessionnaire guich ne constitue-t-il qu'un droit de jouissance personnelle attaché à la charge militaire dont ce concessionnaire est investi, et si bien établi qu'à son décès la concession doit être renouvelée par le Pacha en faveur du fils s'il y en a un. Mais, d'une part, l'évolution des terres naiba vers la propriété privée a été facilitée par les transmissions héréditaires d'abord, puis entre vifs, auxquelles le maghzen ne s'est jamais opposé parce qu'elles laissaient intact son droit au paiement de la redevance foncière, et qui perpétuées pendant plusieurs générations, devaient donner à ces terres le caractère de véritables propriétés privées assujetties seulement au paiement de l'impôt foncier. D'autre part, les concessions de terres guich elles-mêmes renouvelées durant

de très longues périodes aux mêmes familles, ont fait, grâce à la complicité fréquente des fonctionnaires maghzen, et à défaut de tout contrôle administratif organisé, l'objet d'aliénations à des tiers consolidées par l'établissement de moukkyas ou actes de notoriété qui ont permis aux possesseurs de la terre de la vendre comme s'ils en étaient les véritables propriétaires.

3° *Les terres de propriété privée.* — Rigoureusement, d'après l'Iman Malik, dont le rite est uniquement suivi au Maroc, le Moghreb tout entier est *anona* conquis par la force, c'est-à-dire qu'il est habous de la communauté musulmane, par conséquent inaliénable. Le Sultan est, non pas propriétaire, mais administrateur, nadir de ce habous dont il doit administrer les revenus au mieux des intérêts des musulmans. Au point de vue de la stricte doctrine musulmane, la propriété individuelle, la propriété privée n'existerait donc pas au Maroc. Elle y a cependant été introduite sous diverses formes et par divers moyens.

Les jurisconsultes musulmans eux-mêmes sont venus au secours de la propriété privée, et ont imaginé pour la justifier des distinctions toutes arbitraires entre les pays de plaine et les pays de montagne dont les habitants n'ont pu être réduits par la force et y ont gardé le bénéfice de la propriété privée. D'autre part, si dans le pays soumis, dans le « bled el maghzen », la communauté musulmane peut faire valoir ses droits, dans le pays insoumis, le « bled es siba », la propriété privée reste la règle comme dans les villes de la côte où le régime foncier a reçu un commen-

cement d'organisation. Enfin, soit les aliénations consenties par les concessionnaires de terre guich ou naiba, soit les concessions de terres accordées par les Sultans à des particuliers ont instauré la propriété privée sur des étendues importantes de territoire chérifien.

La preuve de la propriété. — La diversité d'origine de la propriété et son incertitude, les prétentions, les droits respectifs de l'Etat, des tribus, des particuliers, rendent singulièrement difficile l'exercice au Maroc du droit de propriété. Ces difficultés sont accrues par l'insuffisance des garanties offertes par les titres de propriété.

Théoriquement un titre de propriété régulier doit être suffisant pour établir le droit du propriétaire, pour lui permettre de revendiquer son immeuble, et de conserver sa propriété. Il n'en est pas ainsi dans le droit musulman de l'école Malékite. Les titres de propriété consistent en des feuilles de papier collées bout à bout au fur et à mesure des transmissions successives, et dressées par les adouls (notaires). Ils ont pour origine soit une concession sultannienne, soit un acte de notoriété établi par les adouls et constatant la possession légale en faveur du possesseur actuel. Ce titre ne constitue qu'un commencement de preuve par écrit.

Seule la possession effective de l'immeuble en assure la jouissance à son détenteur, à l'exclusion de celui qui produit un titre, parce que, dit un précepte de l'école malékite, « son auteur peut avoir vendu ce qui ne lui appartenait pas ».

C'est donc plutôt la possession qui établit le droit de

propriété. Il ne faudrait tout de même pas en déduire que le titre ne soit d'aucune utilité. Il sert d'abord à rendre vraisemblable la prétention du demandeur. D'autre part, de deux parties dont aucune n'est en possession, celle qui produira le titre aura évidemment gain de cause.

Enfin, pour que la possession l'emporte sur le titre, il ne faut pas que ce soit une possession quelconque, il faut que ce soit une possession paisible et qu'elle ne soit viciée à son origine par aucun empiètement sciemment commis. Mais le Maroc est un pays où l'insécurité est grande, où les usurpations du bien d'autrui sont fréquentes, et quand l'empiètement ou l'usurpation ne peuvent être établis, ce qui est fréquent, le propriétaire dépossédé ne trouve aucun secours dans la possession d'un titre régulier.

Si le titre présente donc quelques avantages incontestables, ils sont cependant moins efficaces que ceux de la possession : il faut entendre évidemment de la possession paisible, exempte de vice à ses débuts. Prolongée pendant un certain temps, un an si l'origine de la propriété est inconnue, dix ans dans le cas contraire, elle conduit à la prescription. Mais cette prescription, il faut bien y prendre garde, n'est pas acquisitive de la propriété. Elle est seulement extinctive du droit de revendication du véritable propriétaire.

Or c'est là une particularité extrêmement importante du régime foncier marocain. La possession décennale arrive à donner au possesseur non pas un droit de propriété, mais une espèce de droit de jouissance très étendu. Elle

paralyse simplement le droit de revendication du véritable propriétaire.

Mais alors, peut-on dire, ce droit que procure la possession prolongée n'est-il pas le même que celui du véritable propriétaire, puisque ce dernier est désormais inoffensif pour le possesseur ? Non, ce droit procuré par la possession prolongée n'est pas un droit de propriété. Le droit de propriété, en effet, donne non seulement tous les avantages que procure la possession prolongée, mais encore un autre très important, l'action en revendication. Cette action en revendication est refusée à celui qui a possédé pendant un an ou dix ans selon le cas. Et s'il arrive à être dépossédé à son tour, il ne lui sera pas possible de se défendre parce que l'action en revendication lui sera fermée.

Ainsi donc, le titre de propriété ne constitue pas une garantie inattaquable. La possession elle-même, qui semble un moyen plus efficace d'assurer au moins la jouissance de la terre, n'offre plus de sécurité dès que le détenteur du fonds à son tour est dépossédé.

Dans ces conditions les transactions immobilières ne peuvent présenter aucun caractère de sécurité puisque les acquéreurs ne sont jamais garantis contre les évictions possibles.

Les titres eux mêmes sont imparfaits. Leurs énonciations sont incomplètes et imprécises. L'origine et l'étendue des droits sont douteuses. Les charges qui grèvent les immeubles sont insuffisamment indiquées. L'indivision habituelle chez les indigènes, l'absence d'état civil, l'établissement de

faux titres, la complicité même parfois des adouls sont autant de causes qui rendent la propriété précaire et occulte, qui exposent l'acquéreur à de fréquentes évictions.

Tous ces vices du régime foncier ont été aggravés par la spéculation intense qui s'est abattue sur le Maroc et dont les effets n'ont été limités ni par l'insuffisance des garanties offertes par les titres de propriété, ni par les risques courus en raison de l'instabilité de la propriété foncière, ni par les difficultés des investigations nécessaires aux acquisitions d'immeubles. Des transmissions de propriété en nombre considérable ont eu lieu tant entre indigènes et européens qu'entre européens seuls. Beaucoup de ces transmissions sont viciées dès l'origine, mais il semble impossible de procéder à l'annulation de toutes les ventes successives qui accumuleraient trop de ruines et de révoltes immédiates.

On a reproché au gouvernement français de n'avoir pas pris au Maroc, les dispositions préventives que le gouvernement italien a prises en Tripolitaine et en Cyrénaïque, en interdisant toutes aliénations de terres sous quelques prétextes que ce soit. Mais il ne faut pas oublier que l'Italie avait en Tripolitaine les mains libres, tandis que la France était liée au Maroc par les accords internationaux, par la convention de Madrid et par l'Acte d'Algésiras qui avaient formellement reconnu le droit pour tous les étrangers d'acquérir des terres au Maroc et sur lesquels il était impossible de revenir.

SECTION IV. — **Projet de réforme.**

La nécessité de donner à la propriété foncière, dans l'Empire chérifien, une organisation appropriée aux exigences du crédit et aux besoins économiques du pays, apparaît comme l'un des problèmes, à la fois les plus urgents et les plus complexes à résoudre.

Cette nécessité, dès le début de l'organisation du protectorat, a attiré l'attention du gouvernement qui a cherché à parer au plus pressé et à donner des garanties au moins provisoires aux acquéreurs de biens immobiliers.

C'est à cette préoccupation qu'a répondu le règlement immobilier provisoire inséré au *Bulletin officiel* du 1^{er} novembre 1912.

Le règlement provisoire immobilier du 1^{er} novembre 1912.

— Ce texte rappelle l'article 2 de la convention de Madrid d'après lequel les étrangers ont le droit d'acheter des immeubles dans toute l'étendue de l'Empire, à condition de se munir préalablement d'une autorisation du maghzen. L'article 60 de l'Acte d'Algésiras leur a accordé cette autorisation une fois pour toutes pour les immeubles situés dans le périmètre myriamétrique des huit ports et dans un rayon de deux kilomètres autour d'El Ksar, Arzila et Azemmour. Mais cette autorisation reste indispensable à la validité des opérations effectuées en dehors de ces périmètres. La demande d'autorisation est adressée au cadi de la circonscription de l'immeuble à vendre. Le cadi de la tribu procède

à une enquête sur la recevabilité de la demande, et l'autorisation est accordée par le gouverneur de la ville ou du port le plus proche, qui ne peut la refuser, conformément à l'article 60 de l'Acte d'Algésiras, sans motif légitime.

Une fois l'autorisation accordée, avant de délivrer aux notaires l'autorisation nécessaire pour accomplir les actes de transfert, le cadi doit vérifier les titres produits par le vendeur, recueillir tous les renseignements utiles sur le nom de la propriété, sa situation, ses limites, les noms du vendeur et de l'acheteur. Le gouverneur de la ville procède à une enquête sur le point de savoir si l'immeuble ne rentre pas dans l'une des catégories de biens inaliénables, et le caïd de la tribu est appelé à faire connaître si l'immeuble est bien la propriété du vendeur. Après l'accomplissement de ces formalités le cadi peut autoriser les notaires à dresser l'acte de vente. Pour compléter ces garanties le règlement stipule que seuls les notaires et cadis des villes et des ports ont qualité pour dresser et valider les actes constitutifs ou transmissifs de propriété, et que les actes établis par les cadis et notaires de la campagne seront nuls jusqu'au jour où le maghzen aura désigné parmi ces fonctionnaires ceux qui pourront valablement instrumenter.

Le règlement provisoire et immobilier soulève quelques critiques, quant à la forme (ce sont les plus sérieuses) et quant au fond. Il se présente en effet sous la forme d'une circulaire du grand-vizir aux gouverneurs, caïds et cadis. Il apparaît plutôt comme une instruction destinée à préciser des règles préétablies que comme un acte législatif établis-

sant des principes nouveaux et imposant des obligations juridiques. Il semble, malgré l'imprécision de la compétence législative, que seul un dahir aurait qualité pour produire de tels effets. Au surplus la rédaction du règlement, elle-même, paraît constituer non pas un ensemble de dispositions législatives ou réglementaires, mais bien, comme le titre l'indique, une simple circulaire, dépourvue, selon la terminologie courante, de toute valeur obligatoire et de toute sanction. Ces critiques sont en partie exactes, mais il ne faut pas oublier que si le règlement institue à la vérité des règles nouvelles et obligatoires de procédure, il crée seulement des garanties complémentaires et n'établit pas un système nouveau.

On a prétendu en outre que les formalités complémentaires imposées pour l'acquisition des immeubles, avaient ralenti le développement des transactions. C'est possible, mais sans compter qu'il n'est peut-être pas inutile de réfréner ainsi la spéculation dans un pays où elle s'est parfois donné trop libre cours, il semble bien que, dans une organisation de la propriété aussi rudimentaire, la sécurité des transmissions immobilières ne puisse s'acquérir qu'au détriment de leur rapidité.

On a dit aussi qu'en multipliant les fonctionnaires chargés d'intervenir dans la procédure, le règlement ne faisait que donner à leur vénalité des occasions nouvelles de s'exercer. Cette critique ne constitue point un argument contre les précautions prises, mais rappelle seulement les usages regrettables et trop fréquents auxquels les projets d'organi-

sation judiciaire musulmane actuellement à l'étude apporteront un palliatif prochain.

On a craint enfin que la publication du règlement immobilier provisoire ne servît de prétexte au gouvernement du protectorat pour retarder l'élaboration du projet définitif de réorganisation foncière. Cette crainte est vaine, car pour faciliter l'essor économique du pays, il importe moins de conserver un système suranné, en assurant par des garanties complémentaires la moralité des transactions immobilières, que de créer un système nouveau stabilisant la propriété, épurant et fixant les droits immobiliers, permettant enfin aux propriétaires de produire en toute occasion une preuve simple et décisive.

L'étude de cette réforme a été confiée à une commission créée par un dahir du 20 avril 1913. Cette commission, présidée par le ministre chérifien de la justice et composée des hauts fonctionnaires des administrations des finances et des domaines, avait la mission bien déterminée d'élaborer un projet de décret portant réglementation du régime foncier. Elle a presque entièrement terminé ses travaux. Elle a pris comme base d'études un avant-projet élaboré par le service des Domaines. Le projet définitif, qui s'écarte fort peu d'ailleurs de l'avant-projet présenté, est actuellement soumis à l'approbation du gouvernement français.

Il ne pouvait pas être question de procéder à une révision administrative générale des titres de propriété (1). Une telle

(1) En France, la Sous-Commission technique de la commission extra-parlementaire du cadastre a évalué à 600 millions la dépense

entreprise aurait rencontré un obstacle dans la situation financière de l'Empire chérifien, qui n'eût pas permis de subvenir aux frais d'une opération aussi considérable. Il fallait donc trouver un système juridique qui permit de confier à l'initiative individuelle une œuvre que l'Etat devait seulement surveiller et protéger ; il fallait mettre à la disposition de tout acquéreur ou propriétaire d'immeubles, une procédure facultative simple et peu coûteuse qui lui laissât la faculté d'asseoir la propriété et de la purger de toutes les charges et droits réels qui ne seraient pas révélés en temps utile.

Ce système inspiré du régime institué en Australie par l'Act Torrens, a reçu une application remarquable en Tunisie (Loi du 1^{er} juillet 1885) et dans la plupart de nos colonies françaises (1). Il a été adopté par la commission de réforme fiscale et constitue la base du projet actuellement soumis à l'approbation de la métropole. Il n'est point en opposition avec les traditions, locales puisque les actes translatifs de

relative à la réfection du cadastre et à l'établissement des livres fonciers. Et encore tenait-on compte, pour la fixation de la dépense, du fait que l'on pourrait utiliser l'ancien cadastre dans plusieurs de ses parties. La dépense eût dû certainement être plus que doublée s'il eût fallu procéder au premier établissement du cadastre. C'est d'ailleurs l'impossibilité où l'on se trouve de faire face à cette dépense qui fait différer l'exécution de la réforme. En 1885, le gouvernement tunisien a renoncé à appliquer le système de l'immatriculation obligatoire à raison des charges budgétaires qu'une semblable opération lui aurait imposées.

(1) Congo (D. 28 mars 1899), Afrique occidentale française (D. 24 juillet 1906), Côte des Somalis (D. 1^{er} mars 1909), Madagascar (D. 4 février 1911).

propriétés immobilières, sont traditionnellement soumis à l'examen préalable du cadi, qui, avant d'autoriser les adouls à les signer, en vérifie la régularité quant à la forme et quant au fond. Ce contrôle exercé par l'autorité publique est précisément le principe fondamental des régimes fonciers modernes. L'application intégrale de l'Act Torrens au Maroc se heurte cependant à deux obstacles principaux. D'une part le maintien du régime des capitulations ne permet pas la constitution actuelle d'un tribunal immobilier spécial composé de magistrats français dont la compétence serait aujourd'hui limitée aux sujets marocains et ressortissants français. D'autre part les moyens restreints dont dispose une organisation administrative à ses débuts, ne permet pas d'adopter un régime qui comporte une minutie particulière des détails.

Le système proposé consiste essentiellement en ce que tout propriétaire ou détenteur d'un droit réel qui veut bénéficier du régime nouveau et asseoir son droit de propriété doit faire immatriculer son immeuble. L'immatriculation résulte de l'établissement d'un titre de propriété dressé par un agent administratif sous le contrôle de l'autorité judiciaire et de l'inscription de ce titre sur les registres publics. Elle serait effectuée par un fonctionnaire spécial, le conservateur de la propriété foncière, chargé de l'application de la loi, de la rédaction des titres de propriété et de la tenue des registres fonciers. Le projet, au surplus, n'entend nullement faire du système qu'il adopte une obligation. Il laisse à l'initiative privée le soin de se prononcer entre l'ancienne et

la nouvelle législation, à moins qu'il ne s'agisse d'aliénations ou d'échanges de biens domaniaux ou de biens habous publics. On conçoit que la conservation et la gestion de ces biens mettant en jeu l'intérêt général, l'Etat les soumette à la législation qu'il considère comme la plus favorable au développement de la richesse publique. L'immatriculation est donc essentiellement facultative. Mais une fois qu'elle est intervenue, elle est définitive, et l'immeuble ne peut plus être soustrait au régime adopté.

Comme l'immatriculation, l'établissement du titre de propriété pouvant aller à l'encontre des droits des tiers, le projet se préoccupe de les sauvegarder. Il organise à cet effet une large publicité de la demande d'immatriculation par des annonces au *Bulletin officiel*, des publications dans les marchés indigènes, par l'affichage dans la mahakma du cadi et dans les bureaux du caïd, et par des notifications individuelles ; il exige qu'il soit procédé à un bornage et qu'un plan soit établi. Une fois les délais nécessaires écoulés, le conservateur de la propriété foncière, s'il ne se produit aucune revendication ni opposition, rédige le titre de propriété et l'inscrit sur les registres fonciers dont la conservation et la tenue lui sont confiées.

La question s'est posée de savoir s'il fallait subordonner toute immatriculation à une décision de l'autorité judiciaire ou réserver cette intervention aux cas litigieux. La première solution qui est appliquée en Tunisie complique la procédure dont elle augmente les lenteurs et les frais. La commission a admis que l'intervention administrative suffirait dans les cas non litigieux.

Le point le plus délicat de la réforme était celui de savoir quel serait le tribunal compétent pour statuer sur les oppositions qui peuvent surgir au cours de la procédure d'immatriculation. On a créé en Tunisie un tribunal spécial dit « tribunal mixte », composé de magistrats français et de magistrats indigènes, qui examine la recevabilité des oppositions et en décide sans recours. Dans l'Afrique occidentale française, dans la colonie des Somalis et à Madagascar, c'est au contraire la juridiction de droit commun qui est appelée à statuer. Il semble qu'actuellement, au Maroc, la juridiction de droit commun, c'est-à-dire celle du *cadi*, ne présente pas les garanties désirables de compétence et d'impartialité. Nous ne voyons pas les objections que l'on peut sérieusement opposer, en attendant la réorganisation du régime judiciaire, qui permettra sans doute alors de rendre compétent le tribunal français de droit commun, à l'institution d'une commission juridictionnelle à caractère obligatoire. La nomination de magistrats français comme membres de cette commission ne saurait surprendre, les gouvernements étrangers qui adhérant à l'établissement du protectorat de la France au Maroc ouvrent par cela même la voie à l'installation de la justice française dans ce pays. Au surplus, tous les litiges immobiliers, même quand des européens sont seuls en cause, sont de la compétence du *cadi* et non pas de celle des tribunaux consulaires. En substituant à cette juridiction une commission composée de magistrats français, le Sultan ne paraît qu'user de son droit dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

Sans doute, lorsque les décisions de cette commission atteindraient des étrangers ou des ressortissants étrangers, il conviendrait de les faire revêtir de l'exequatur par le consul compétent. Mais cette formalité est, en l'état actuel, imposée par l'effet des capitulations et des attributions reconnues aux tribunaux consulaires. Elle doit s'appliquer aux jugements rendus par la Chraa en matière immobilière, jugements qui ne peuvent être suivis d'une voie d'exécution contre un justiciable des tribunaux consulaires qu'autant que le consulat dont il relève, accorde l'exequatur conformément à la procédure prévue par la loi nationale. Il ne s'agit donc pas d'une objection particulière à la création d'une juridiction française. Le maintien du régime actuel permet tout aussi bien de les soulever.

Quelle sera la solution définitive ? S'en tiendra-t-on à la juridiction existante du *cadi*, ou exercera-t-on une juridiction particulière ? Il est actuellement prématuré d'en préjuger.

S'il n'y a ni oppositions à l'exercice du droit de propriété, ni demandes d'inscription de droits réels, ou une fois que les oppositions ou demandes d'inscriptions ont été réglées par le tribunal compétent, le projet prévoit que le conservateur dresse le titre de propriété qui comprend, avec plan à l'appui, la description juridique et matérielle de l'immeuble. L'immeuble est alors immatriculé et purgé de tous les droits réels qui pouvaient l'affecter. Des mesures sont prises pour assurer la publicité de ces droits réels. Il n'en peut exister en dehors de ceux inscrits sur le registre foncier. Le conservateur a un pouvoir de contrôle à l'égard

des inscriptions demandées. Il peut refuser de procéder à celles qui lui paraissent contraires aux dispositions de la loi foncière ou aux énonciations des livres fonciers. Ces règles trouvent leur sanction dans la responsabilité pénale et civile du conservateur, dans les amendes dont il peut être frappé et les dommages-intérêts dont il peut être tenu. Enfin, la création d'un fonds d'assurances est prévue. Ce fonds, alimenté par un prélèvement sur les droits perçus à l'occasion de l'immatriculation, et par le produit des amendes, est destiné à réparer le préjudice causé par des inscriptions erronées ou frauduleuses en cas d'insolvabilité du conservateur.

Tel est, dans ses grandes lignes, le projet présenté par le gouvernement du protectorat. Il a déjà fait l'objet de quelques critiques. On lui a reproché notamment d'exposer le véritable propriétaire à se voir dépouiller de son droit, par une immatriculation erronée ou frauduleuse, qui reste, malgré tout, possible. Mais c'est là une critique d'ordre général, qui s'applique à tous les systèmes d'organisation foncière, basée sur l'immatriculation. D'ailleurs, les mesures de publicité prévues suffisent à réduire ce risque au minimum, et la création du fonds d'assurance supprime tout le danger d'une éviction tout à fait improbable.

Au contraire, le projet réalise la substitution, si impérieusement nécessaire à l'essor économique du pays, d'un titre de propriété, clair et précis, aux actes arabes incomplets et dénués de toute certitude. En stabilisant la propriété, il assure la sécurité des transactions, condition première de la colonisation.

CONCLUSION

LA POLITIQUE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE PROTECTORATS.

Nous avons essayé d'indiquer dans cette étude les règles qui ont présidé à l'organisation administrative du protectorat marocain. C'est qu'en effet, jusqu'à présent, on n'a presque fait au Maroc que de l'administration. Ceci d'ailleurs n'est pas une critique. Avant de mettre un pays en valeur, il faut lui donner un outillage économique. Avant de créer cet outillage il faut instituer des organes d'administration, et avant même d'administrer, il faut établir une organisation politique et assurer la pacification. Or nous venons à peine d'aborder au Maroc la phase administrative. Aussi bien d'ailleurs, les opérations militaires sont-elles loin d'être terminées, et le régime politique est-il loin d'être stabilisé. Mais dès maintenant nous exerçons notre influence sur une partie assez importante du pays pour que nous puissions songer à y installer une administration qui préparera sa mise en valeur.

C'est donc une entreprise de colonisation que nous avons au Maroc, entreprise qui demandera des sacrifices en hommes et en argent, encore pendant longtemps, mais en tous cas dont on peut espérer les résultats les plus féconds, et que la forme politique reconnue de protectorat ne saurait

en rien entraver. L'exemple de la Tunisie peut à cet égard nous rassurer pleinement.

La France est la puissance qui a le plus fréquemment et le plus logiquement usé du protectorat comme mode d'expansion de son influence politique et économique. Elle a pris sa revanche des lents tâtonnements et des échecs coloniaux d'autrefois. Les événements l'y ont favorisée dans une large mesure. Le régime du protectorat auquel sont actuellement soumises les plus vastes et les plus riches de nos acquisitions récentes, semble particulièrement en harmonie avec le but tutélaire poursuivi par notre politique coloniale, avec l'esprit de notre race soucieuse de ménager la liberté des peuples. Tout en abandonnant en principe à nos protégés la gestion de leurs affaires intérieures, l'Etat protecteur se réserve la direction de sa politique extérieure, le contrôle de l'administration, et crée, ce qui est en définitive le but de toute entreprise coloniale, des débouchés pour son commerce et son industrie. Ce procédé de domination mitigée présente sur l'annexion brutale, qui deviendra de plus en plus difficile et inutile à réaliser, le double avantage de sauvegarder les susceptibilités internationales et de ne point heurter le sentiment national. L'état prospère du protectorat tunisien, les résultats obtenus au Maroc malgré les multiples entraves qui nous y gênent, témoignent du profit que nous pouvons retirer de ce régime de mi-souveraineté sagement appliqué.

Il faut donc se féliciter de cette expansion pacifique qui permet de réaliser avec ménagements et avec justice le

mouvement qui pousse actuellement les grands pays hors de leurs frontières. Elle concilie l'intérêt des nations, avec le sentiment de progrès nécessaire aux peuples de civilisation inférieure ou différente. Ce double caractère de l'institution en fait la grandeur.

Vu :

Le Président de la Thèse,
A. DE LAPRADELLE.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,
P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Université de Paris,
Pour le Vice-Recteur, l'Inspecteur de l'Académie,
ISTRIA.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
PARTIE PRÉLIMINAIRE	
NOTIONS GÉNÉRALES	1
 PREMIÈRE PARTIE	
LES PROTECTORATS DE LA FRANCE EN TUNISIE, EN INDO-CHINE ET A MADAGASCAR.	
CHAPITRE PREMIER. — Le protectorat tunisien	7
CHAPITRE II. — Les protectorats de l'Indo-Chine.	17
CHAPITRE III. — Le protectorat français à Madagascar	32
 DEUXIÈME PARTIE	
LE PROTECTORAT DE LA FRANCE AU MAROC.	
CHAPITRE PREMIER. — Organisation générale	35
SECTION I. — Le Sultan et le pouvoir législatif	36
SECTION II. — Le maghzen et le pouvoir exécutif	40
SECTION III. — Le commissaire résident général	43
1° Ses attributions. La représentation diplomatique	43
2° Les opérations militaires et l'action politique.	46
3° L'action administrative.	53
SECTION IV. — L'organisation centrale.	58
SECTION V. — L'organisation régionale.	68
SECTION VI. — L'organisation municipale	71
SECTION VII. — Les chambres de commerce	77

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne).
